



CONSEJO DE ESTADO

Nº: 184/2019

SEÑORES:

Fernández de la Vega Sanz, Presidenta
Lavilla Alsina
Herrero y Rodríguez de Miñón
Ledesma Bartret
Aza Arias
Manzanares Samaniego
Camps Cervera
Alonso García
Hernández-Gil Álvarez-Cienfuegos,
Secretaria General

La Comisión Permanente del Consejo de Estado, en sesión celebrada el día 21 de marzo de 2019, con asistencia de los señores que al margen se expresan, emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

“En cumplimiento de la Orden de V. E. de 28 de febrero de 2019, con registro de entrada el día 4 de marzo siguiente, el Consejo de Estado ha examinado la consulta potestativa que versa sobre el Acuerdo suscrito el 12 de marzo de 2018 entre el Ministerio del Interior, sindicatos de Policía Nacional y asociaciones profesionales de la Guardia Civil.

De los antecedentes resulta:

Primero

El 4 de marzo de 2019 tuvo entrada en el Registro del Consejo de Estado la consulta formulada por el Ministro del Interior en estos términos:

“Por medio del presente, y al amparo de lo dispuesto en el artículo 2.2 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, vengo, en mi condición de miembro del Gobierno de España, a solicitar del Consejo de Estado que preside



CONSEJO DE ESTADO

emisión de dictamen relativo al Acuerdo entre el Ministerio del Interior, sindicatos de Policía Nacional y asociaciones profesionales de la Guardia Civil, de 12 de marzo de 2018, que fue objeto de publicación en el Boletín Oficial del Estado número 69, de 20 de marzo del mismo año -páginas 31476 y siguientes-.

Interesa conocer qué grado de vinculación jurídica tienen dicho acuerdo y sus cláusulas para el Ministerio del Interior, y en particular el de las obligaciones y compromisos que pudieran derivarse del carácter imperativo de la cláusula Primera del acuerdo -dicha consultoría analizará las cifras de equiparación puesto a puesto, y fijará las correcciones que sean necesarias, que serán incorporadas una vez finalizado el trabajo de la Consultora-, así como el perímetro constitucional y marco normativo que pueda amparar la voluntad del ministerio de impulsar las medidas legislativas a que se refiere la cláusula Octava”.

Segundo

En el *Boletín Oficial del Estado* de 20 de marzo de 2018 se publicó la Resolución de 19 de marzo de 2018, de la Secretaría de Estado de Seguridad, firmada por don José Antonio Nieto Ballesteros, por la que se publica el Acuerdo entre el Ministerio del Interior, sindicatos de Policía Nacional y asociaciones profesionales de la Guardia Civil. Su texto es el que sigue:

“TEXTO

Habiéndose suscrito el 12 de marzo de 2018 el Acuerdo entre el Ministerio del Interior y los sindicatos de Policía Nacional y asociaciones profesionales de la Guardia Civil, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 38.6 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, en relación con los artículos 3.1 de la Ley Orgánica 9/2015, de 28 de julio, de Régimen de Personal de la Policía Nacional y 2.2 de la Ley 29/2014, de 28 de noviembre, de Régimen del Personal de la Guardia Civil, esta Secretaría de Estado dispone la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» de dicho Acuerdo como anexo a esta Resolución.



CONSEJO DE ESTADO

Madrid, 19 de marzo de 2018.-

El Secretario de Estado de Seguridad, José Antonio Nieto Ballesteros.

ANEXO

Acuerdo entre el Ministerio del Interior, Sindicatos de Policía Nacional y Asociaciones Profesionales de la Guardia Civil

El Ministerio del Interior, los principales Sindicatos de la Policía Nacional (SUP, CEP, UFP y SPP) y las principales Asociaciones Profesionales de la Guardia Civil (AUGC, UO, AEGC, APROGC, UNIÓNGC, ASES GC y AP-GC), tras el proceso de negociación llevado a cabo, y desde la perspectiva de alcanzar la equiparación salarial de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado con los cuerpos policiales autonómicos que desarrollan funciones similares, impulsar la modernización, mejorar la calidad en la prestación del servicio y mejorar las condiciones de trabajo de los funcionarios de la Policía Nacional y de la Guardia Civil, han convenido la necesidad de adoptar las medidas que se detallan en el presente acuerdo para la consecución de tal fin.

En tal sentido, se pretende abordar un proceso de equiparación gradual de las condiciones económicas de los funcionarios de la Policía Nacional y de la Guardia Civil. Para ello se establece un escenario de tres ejercicios 2018, 2019 y 2020, con un importe total de 807 millones de euros que serán destinados al Complemento Específico Singular (el 90 % del total) y a Productividad (el 10 % restante), más 100 millones de euros adicionales que se destinarían a incentivar el reingreso del personal de Segunda Actividad sin destino y Reserva no ocupada al servicio activo.

Las cantidades asignadas a cada ejercicio son las siguientes:

Cantidad asignada al ejercicio 2018: 310 millones de euros, más 100 millones de euros destinados al personal de Segunda Actividad sin destino y Reserva no ocupada. A esta cantidad se añadirán 90 millones de euros, cantidad estimada para el colectivo de policías nacionales y guardias civiles resultante del acuerdo de fecha 9 de marzo de 2018, para el conjunto de la función pública, lo que resultaría una cantidad total de 500 millones para este ejercicio.

Cantidad asignada al ejercicio 2019: 250 millones de euros, cantidad que se acumulará a la asignada en el ejercicio anterior (310). Más 100 millones de euros destinados al personal de Segunda Actividad sin destino y





CONSEJO DE ESTADO

Reserva no ocupada. A esta cantidad se añadirán 100 millones de euros, cantidad estimada para el colectivo de policías nacionales y guardias civiles resultante del acuerdo de fecha 9 de marzo de 2018 para el conjunto de la función pública, lo que resultaría una cantidad total para este ejercicio de 450 millones para este ejercicio.

Cantidad asignada al ejercicio 2020: 247 millones de euros, cantidad que se acumulará a la asignada en los ejercicios 2018 y 2019 y que hacen un total de 807 millones de euros. Más 100 millones de euros destinados al personal de Segunda Actividad sin destino y Reserva no ocupada. A esta cantidad se añadirán 110 millones de euros, cantidad estimada para el colectivo de policías nacionales y guardias civiles resultante del acuerdo de fecha 9 de marzo de 2018, para el conjunto de la función pública, lo que resultaría una cantidad total para este ejercicio de 457 millones para este ejercicio.

El proceso de equiparación se desarrollará conforme a lo establecido en las siguientes

CLÁUSULAS

Primera.

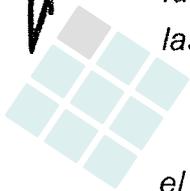
La Secretaría de Estado de Seguridad se compromete a contratar los servicios de una Consultoría Externa, que fije criterios objetivos de análisis para garantizar que los 807 millones de euros suponen la equiparación salarial total y absoluta. Dicha consultoría analizará las cifras de equiparación puesto a puesto, y fijará las correcciones que sean necesarias, que serán incorporadas una vez finalizado el trabajo de la Consultora. Dicho estudio contará con la participación de los técnicos de la Secretaría de Estado, Policía Nacional, Guardia Civil y por los Sindicatos y Asociaciones Profesionales que han suscrito el presente acuerdo o que en el futuro quieran adherirse.

Segunda.

No formará parte de los 807 millones de euros, las cantidades negociadas en la mesa general de la función pública que recibirán todos los funcionarios y que se estima en 300 millones de euros aproximadamente para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Tercera.

Se destinarán 100 millones de euros cada ejercicio para incentivar el reingreso del personal de Segunda Actividad sin destino y Reserva no ocupada al servicio activo.





CONSEJO DE ESTADO

Cuarta.

El presente acuerdo tendrá efectos desde el 1 de enero de 2018 y las cantidades retributivas del presente ejercicio se harán efectivas una vez aprobados los Presupuestos Generales del Estado.

Quinta.

El Ministerio del Interior se compromete a, en el caso de que los Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 no llegaran a aprobarse, establecer los mecanismos legislativos que sean necesarios para cumplir con la cantidad comprometida para el presente año.

Sexta.

Se creará una Comisión de Seguimiento General que será presidida por el Secretario de Estado de Seguridad y que estará integrada por un máximo de 2 representantes de cada Sindicato y Asociación Profesional que han suscrito el presente acuerdo y por representantes de las Direcciones Generales de Policía y de Guardia Civil.

Séptima.

Corresponderá a las Direcciones Generales de la Policía y de la Guardia Civil proponer a la Secretaría de Estado de Seguridad el criterio de reparto de las cantidades entre los funcionarios de cada cuerpo. Para ello se constituirá una Comisión Técnica de Seguimiento del presente acuerdo dentro de cada Dirección General en la que participarán los Sindicatos y las Asociaciones.

Octava.

El Ministerio del Interior impulsará las medidas legislativas que sean necesarias para garantizar que en el futuro no se pueda producir una disfunción salarial entre las policías que realicen las mismas funciones.

Novena.

Del presente acuerdo se dará cuenta al Consejo de Policía y al Consejo de la Guardia Civil.

Décima.

El presente acuerdo se publicará en los Boletines de la Policía Nacional y de la Guardia Civil y en el «Boletín Oficial del Estado».

Madrid, 12 de marzo de 2018.

–Por el Ministerio del Interior: el Ministro, Juan Ignacio Zoido Álvarez; el Secretario de Estado de Seguridad, José Antonio Nieto Ballesteros.





CONSEJO DE ESTADO

–Por las organizaciones sindicales: Sindicato Unificado de Policía (SUP), la Secretaria General, Mónica Gracia Sánchez. Confederación Española de Policía (CEP), el Secretario General, Antonio Labrado Manzano. Unión Federal de Policía (UFP), el Secretario General, Víctor Manuel Duque León. Sindicato Profesional de Policía (SPP), el Presidente, José Antonio Calleja Fuentes.

–Por las Asociaciones Profesionales de Guardia Civil: Asociación Unificada de Guardias Civiles (AUGC), el Secretario General, Alberto Moya Acedo. Unión de Oficiales (UO), el Presidente, Francisco García Ruiz. Asociación Española de Guardias Civiles (AEGC), el Presidente, Francisco Benito Molina. Asociación Pro Guardia Civil (APROGC), el Presidente, Fernando Ramírez Trejo. Unión de Guardias Civiles (Unión GC), el Secretario General, Ramón Rodríguez Prendes. Asociación Escala Suboficiales (ASESGC), el Presidente, José Francisco Silva Nieto. Asociación Profesional de Cabos de la Guardia Civil (AP-GC), el Vicepresidente, José Manuel Rodríguez Tovar”.

Tercero

El acuerdo de 9 de marzo de 2018 al que se refiere al antecedente anterior es el II Acuerdo para la mejora del empleo público y las condiciones de trabajo, firmado por el Gobierno de España, a través de su Ministro de Hacienda y Función Pública, don Cristóbal Montoro Romero, y las organizaciones sindicales CC. OO., UGT, y CSIF.

La Resolución de 22 de marzo de 2018, de la Secretaría de Estado de Función Pública, por la que se publica el II Acuerdo Gobierno-Sindicatos para la mejora del empleo público y las condiciones de trabajo, se insertó en el *Boletín Oficial del Estado* de 26 de marzo de 2018.

Interesa destacar que el Acuerdo se alcanzó en la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas, con la previsión de una mejora retributiva con el horizonte temporal a tres años (años 2018, 2019 y 2020). Sus previsiones habrían de incluirse en las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado, con una parte variable relacionada con el





CONSEJO DE ESTADO

crecimiento de la economía. El Acuerdo afecta además a la tasa de reposición de efectivos, con especial atención a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y las Policías autonómicas y locales, que contarán con una tasa de reposición del 115%. Se regulan en el Acuerdo, además, jornadas, medidas en caso de incapacidad y otras materias. Finalmente *“las partes firmantes se comprometen a seguir negociando, bajo los principios de legalidad, cobertura presupuestaria, obligatoriedad, buena fe negocial, publicidad y transparencia, en todas aquellas materias a que se refiere el artículo 37 del Texto refundido del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto legislativo 5/2015 de 30 de octubre”*.

Es oportuno también señalar que, el 23 de julio de 2018, la Ministra de Política Territorial y Función Pública, doña Meritxell Batet Lamaña, firmó con los sindicatos un Acuerdo sobre estabilización del empleo público y que se ha publicado en el *Boletín Oficial del Estado* el Real Decreto 956/2018, de 27 de julio, por el que se aprueba y publica el Acuerdo adoptado por la Mesa General de Negociación de la Administración General del Estado el 23 de julio de 2018, en relación con el régimen retributivo de la situación de incapacidad temporal del personal al servicio de la Administración General del Estado y Organismos o Entidades Públicas dependientes.

Cuarto

El siguiente hito que debe ser reseñado es la aprobación de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018. En su exposición de motivos se hace referencia a las normas relativas a las retribuciones de los funcionarios del Cuerpo de la Guardia Civil y Cuerpo Nacional de Policía. Son tres los preceptos relevantes, los artículos 25 y 26 y la disposición adicional trigésima novena, relativa a la limitación del gasto en la Administración General del Estado. Así se expresan:

“Artículo 25. Retribuciones del personal del Cuerpo de la Guardia Civil.

Uno. En el año 2018 las retribuciones y otras remuneraciones del personal del Cuerpo de la Guardia Civil cuyas retribuciones básicas se imputen



CONSEJO DE ESTADO

al artículo 10 de la estructura económica del gasto de los Presupuestos Generales del Estado experimentarán el incremento previsto en el artículo 18.dos, respecto a las vigentes a 31 de diciembre de 2017, sin perjuicio de la retribución por antigüedad que pudiera corresponderles. Asimismo, percibirán el complemento de productividad que, en su caso, se atribuya a los mismos por el titular del Departamento, dentro de los créditos previstos para este fin. La cuantía de tales créditos destinada al personal citado experimentará el incremento previsto en el artículo 18.dos, respecto de la asignada a 31 de diciembre de 2017 en términos anuales y homogéneos de número y tipo de cargos.

Dos. En el año 2018 las retribuciones a percibir por el personal del Cuerpo de la Guardia Civil no incluido en el apartado anterior serán las siguientes:

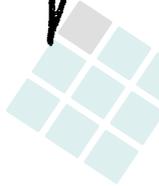
A) El sueldo y los trienios que correspondan al Grupo o Subgrupo de equivalencia, a efectos retributivos, en que se halle clasificado el empleo correspondiente, en la cuantía establecida en el artículo 18.cinco.1 de esta Ley.

B) Las pagas extraordinarias, que serán dos al año, incorporarán, cada una de ellas, las cuantías de sueldo y trienios fijadas en el artículo 18.cinco.2 de esta Ley, en función del Grupo o Subgrupo que corresponda al empleo que se ostente y el complemento de destino mensual que se perciba.

La valoración y devengo de los trienios y de las pagas extraordinarias se efectuará de acuerdo con la normativa aplicable a este personal y, supletoriamente, con la normativa de los funcionarios públicos incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, en los términos del EBEP.

C) Las retribuciones complementarias de carácter fijo y periódico, que se incrementarán en el porcentaje previsto en el artículo 18.dos, respecto de las vigentes a 31 de diciembre de 2017, sin perjuicio, en su caso, de lo previsto en el artículo 18 siete de esta Ley.

D) El complemento de productividad y las gratificaciones por servicios extraordinarios se regirán por las normas establecidas para los funcionarios del Estado incluidos en el ámbito de aplicación del artículo 22 de esta Ley determinándose sus cuantías por el Ministerio del Interior dentro de los créditos que se asignen para cada una de estas finalidades. Dichos créditos





CONSEJO DE ESTADO

experimentarán el incremento máximo previsto en el artículo 18.dos, respecto al asignado a 31 de diciembre de 2017, en términos anuales”.

“Artículo 26. Retribuciones del personal del Cuerpo Nacional de Policía.

Uno. En el año 2018 las retribuciones y otras remuneraciones del personal del Cuerpo Nacional de Policía cuyas retribuciones básicas se imputen al artículo 10 de la estructura económica del gasto de los Presupuestos Generales del Estado y de sus organismos públicos experimentarán el incremento previsto en el artículo 18.dos, respecto a las vigentes a 31 de diciembre de 2017, sin perjuicio de la retribución por antigüedad que pudiera corresponderles. Asimismo, percibirán el complemento de productividad que, en su caso, se atribuya a los mismos por el titular del Departamento, dentro de los créditos previstos para tal fin. La cuantía de tales créditos destinada a este personal experimentará el incremento previsto en el artículo 18.dos, respecto de la asignada a 31 de diciembre de 2017 en términos anuales y homogéneos de número y tipo de cargos.

Dos. En el año 2018 las retribuciones de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía no incluidos en el apartado anterior serán las siguientes:

A) El sueldo y los trienios que correspondan al Grupo o Subgrupo de equivalencia, en que se halle clasificada, a efectos económicos, la categoría correspondiente, en la cuantía establecida en el artículo 18 cinco.1 de esta Ley.

B) Las pagas extraordinarias, que serán dos al año, incorporarán, cada una de ellas, las cuantías de sueldo y trienios fijadas en el artículo 18. cinco.2 de esta Ley, en función del Grupo o Subgrupo que corresponda a la categoría que se ostente, y el complemento de destino mensual que se perciba.

La valoración y devengo de los trienios y de las pagas extraordinarias se efectuará de acuerdo con la normativa aplicable a este personal y, supletoriamente, con la normativa de los funcionarios incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, en los términos del EBEP.

C) Las retribuciones complementarias de carácter fijo y periódico, que se incrementarán en el porcentaje previsto en el artículo 18.dos, respecto

9



CONSEJO DE ESTADO

de las vigentes a 31 de diciembre de 2017, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 18 siete de esta Ley.

D) El complemento de productividad y las gratificaciones por servicios extraordinarios se registrarán por las normas establecidas para los funcionarios del Estado incluidos en el artículo 22 de esta Ley determinándose sus cuantías por el Ministerio del Interior dentro de los créditos que se asignen para cada una de estas finalidades. Dichos créditos experimentarán el incremento máximo previsto en el artículo 18.dos, respecto al asignado a 31 de diciembre de 2017, en términos anuales”.

“Disposición adicional trigésima novena. Limitación del gasto en la Administración General del Estado.

Cualquier nueva actuación que propongan los departamentos ministeriales no podrá suponer aumento neto de los gastos de personal.

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, y a los únicos efectos de permitir la aprobación de la norma reglamentaria que desarrolle, para el personal investigador funcionario de las escalas científicas de los Organismos Públicos de Investigación de la Administración General del Estado, lo establecido en el apartado 5 del artículo 25 y en los apartados 1, 2 y 3 de la disposición adicional séptima de la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, los referidos Organismos podrán aumentar el gasto neto del personal a su cargo, fijando, en todo caso, como fecha de efectos económicos del correspondiente sistema retributivo la de 1 de enero de 2018.

Igualmente, se exceptúan de esta prohibición las medidas necesarias para la aplicación del Acuerdo entre el Ministerio del Interior, Sindicatos de Policía Nacional y Asociaciones Profesionales de la Guardia Civil de 12 de marzo de 2018”.

Quinto

En el Proyecto de Ley de Presupuestos presentado por el Gobierno a las Cortes y publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* de 19 de enero de 2019 se dedicaban a las retribuciones de la Guardia Civil y la Policía Nacional los artículos 25 y 26, junto con una excepción en la disposición adicional trigésima octava que se refiere a la “limitación del gasto en la



CONSEJO DE ESTADO

Administración General del Estado". La citada disposición adicional señala lo siguiente: "Cualquier nueva actuación que propongan los departamentos ministeriales no podrá suponer aumento neto de los gastos de personal. (...) Igualmente, se exceptúan de esta prohibición las medidas necesarias para la aplicación del Acuerdo entre el Ministerio del Interior, Sindicatos de Policía Nacional y Asociaciones Profesionales de la Guardia Civil de 12 de marzo de 2018".

En concreto, la partida 12.116, dedicada a dotar el "Acuerdo de equiparación salarial Fuerzas y Cuerpos de Seguridad" por 250.000,00 (miles de euros) se encuentra incluida en el Presupuesto de gastos de la Secretaria de Estado de Seguridad, dentro de la Sección 16, Ministerio del Interior, página 301 del volumen de Ingresos y gastos. Anexos de desarrollo orgánico y económico. Tomo I. Estado.

En el Libro Amarillo que acompaña al Proyecto se hacen varias referencias al Acuerdo sobre el que versa la consulta. Así, en la página 19 se señala: "En el ámbito de la función pública los PGE para 2019 incorporan las previsiones para este ejercicio del II Acuerdo para la mejora del empleo público y de condiciones de trabajo. Esto supone un incremento del 2,25 por ciento, que podría incrementarse en un 0,25 por ciento adicional a partir del 1 de julio si se alcanza el crecimiento previsto para 2018, así como por la asignación de fondos adicionales hasta alcanzar el 2,75 por ciento. Además, se continúa con la equiparación salarial del Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil", y en la página 228, relativa a "Gastos de personal", se hace constar: "Los gastos de personal para 2019 aumentan un 4,2 por ciento respecto a 2018 fundamentalmente por el incremento de la remuneración de asalariados prevista en el Real Decreto-ley 24/2018, de 21 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de retribuciones en el ámbito del sector público que ratifica el II Acuerdo sindical pactado el pasado mes de marzo, así como por la equiparación salarial de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado con los cuerpos policiales autonómicos que desarrollan funciones similares. Los departamentos ministeriales con mayores dotaciones para financiar los gastos de personal son los Ministerios de Justicia, Defensa, Interior y Educación y Formación Profesional, que en su conjunto representan un 76,4



CONSEJO DE ESTADO

por ciento del gasto de este capítulo". Otras referencias, como la que consta en la página 251, permiten entender que el Gobierno que formuló el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2019 había asumido como propio el compromiso y habilitado las correspondientes partidas de gastos de personal.

Sexto

En el mes de diciembre de 2018, el Gobierno estimó que la prórroga automática de los Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, en aplicación de la previsión contenida en el artículo 134.4 de la Constitución, determinaba la imposibilidad de hacer efectivo el incremento de las retribuciones del personal al servicio del sector público con efectos desde el 1 de enero de 2019.

Es oportuno señalar que la partida presupuestaria prevista en el ejercicio 2018 para la equiparación salarial se ha visto prorrogada en el ejercicio 2019, si bien probablemente su cuantía resulta ahora insuficiente. Recuérdese que la cantidad prevista para la equiparación era de 310 millones en el primer ejercicio y 250 en el segundo, más las cantidades asignadas al personal en reserva y en segunda actividad.

Por esta razón, y mediante el Real Decreto-ley 24/2018, de 21 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de retribuciones en el ámbito del sector público, el Gobierno asumió el contenido de los acuerdos con las organizaciones sindicales en materia retributiva, alcanzados en el marco del II Acuerdo para la mejora del empleo público y las condiciones de trabajo, firmado por el Gobierno de España y las organizaciones sindicales CC.OO., UGT, y CSIF. Es el primero de los tres ejercicios en los que ha de desenvolverse el marco plurianual.

En el artículo 3 de esta norma se fijan los criterios generales para los gastos de personal al servicio del sector público. La norma, que tiene carácter básico y se dicta al amparo de los artículos 149.1.13.^a y 156.1, establece que, en el año 2019, las retribuciones del personal al servicio del



CONSEJO DE ESTADO

sector público no podrán experimentar un incremento global superior al 2,25% respecto a las vigentes a 31 de diciembre de 2018. Si el incremento del Producto Interior Bruto (PIB) a precios constantes en 2018 alcanzara o superase el 2,5% se añadiría, con efectos de 1 de julio de 2019, otro 0,25% de incremento salarial. Para un crecimiento inferior al 2,5% señalado, el incremento disminuirá proporcionalmente en función de la reducción que se haya producido sobre dicho 2,5%.

En el artículo 3, apartado ocho, se dispone:

“Ocho. Los acuerdos, convenios o pactos que impliquen crecimientos retributivos superiores a los fijados en este artículo deberán experimentar la oportuna adecuación, deviniendo inaplicables las cláusulas que se opongan al mismo”.

Y en el artículo 21 se establece:

“Artículo 21. Limitación del gasto en la Administración General del Estado.

Cualquier nueva actuación que propongan los departamentos ministeriales no podrá suponer aumento neto de los gastos de personal.

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, y a los únicos efectos de permitir la aprobación de la norma reglamentaria que desarrolle, para el personal investigador funcionario de las escalas científicas de los Organismos Públicos de Investigación de la Administración General del Estado (...).

Igualmente, se exceptúan de esta prohibición las medidas necesarias para la aplicación del Acuerdo entre el Ministerio del Interior, Sindicatos de Policía Nacional y Asociaciones Profesionales de la Guardia Civil de 12 de marzo de 2018, así como para dar cumplimiento al Acuerdo de la Comisión de Presupuestos del Congreso de los Diputados de 16 de mayo de 2018 en relación con el colectivo de examinadores de tráfico”.

En el *Boletín Oficial del Estado* de 29 de enero de 2019 se publica la Resolución de 22 de enero de 2019, del Congreso de los Diputados, por la



CONSEJO DE ESTADO

que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Real Decreto-ley 24/2018, de 21 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de retribuciones en el ámbito del sector público.

Séptimo

En lo que se refiere al contrato al que hace referencia la cláusula primera del Acuerdo suscrito el 12 de marzo de 2018 entre el Ministerio del Interior, sindicatos de Policía Nacional y asociaciones profesionales de la Guardia Civil, de los datos que obran publicados en la Plataforma de Contratación del Sector Público se pueden extraer los siguientes, relevantes para esta consulta.

Está publicado en la Plataforma el expediente de preparación del contrato. La memoria justificativa está firmada el 14 de marzo de 2018 por el Subdirector General de Planificación y Gestión de Infraestructuras y Medios para la Seguridad. Se refiere a la demanda de equiparación salarial por parte de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, teniendo en cuenta las retribuciones percibidas por los Mossos d'Esquadra y la Ertzaintza. Tras el Acuerdo alcanzado, se tratará de homogeneizar internamente las retribuciones entre la Policía y la Guardia Civil y equipararlas después a lo percibido por las Policías autonómicas. La exigencia de recurrir a una consultora externa tiene su base en la necesidad de llevar a cabo un análisis de tipologías de puestos y tareas desempeñadas, análisis para el cual la Secretaría de Estado no dispone de personal cualificado. Se trata de estudiar retribuciones básicas, complementos e incentivos, teniendo en cuenta categorías, empleos y tareas, con cálculos mensuales y anuales, para conseguir, dentro de las disponibilidades presupuestarias, la equiparación. Para la adjudicación se tendrán en cuenta el precio, el número de consultores asignados al trabajo, el número de entrevistas a realizar y la entrega de presentaciones.

Consta también el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, junto con su cuadro de características, y el Pliego de Prescripciones Técnicas. En el cuadro de características se hace constar, en la



CONSEJO DE ESTADO

cláusula 14, que el pago se hará efectivo, mediante un único pago, una vez realizada la prestación convenida. No se contemplan los abonos a cuenta.

En el Pliego de Prescripciones Técnicas, cláusula 2, se define el objeto del contrato. Son dos las prestaciones, las primeras relacionadas con las retribuciones, la tipología de los puestos de trabajo y las propuestas de mejora de la eficiencia en materia de organización y retribuciones, las segundas relativas al desenvolvimiento del Acuerdo y su seguimiento:

- En cuanto a las primeras, se prevé un estudio de las retribuciones de los miembros del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil, más un estudio comparativo entre los dos cuerpos y un análisis comparativo de las retribuciones de los Cuerpos de Policía autonómicos. Deberán ser analizados, además, los puestos de trabajo y las funciones asignadas a cada uno de ellos. De todo ello resultará una propuesta para mejorar la organización y las retribuciones.

- *Respecto a las segundas, se define el objeto del contrato de este modo: "En relación con el Acuerdo de 12 de marzo de 2018 suscrito entre el Ministerio del Interior y los sindicatos de Policía Nacional y asociaciones profesionales de la Guardia Civil. Las prestaciones descritas deberán facilitar en todo caso criterios objetivos de análisis para garantizar la equiparación salarial completa y absoluta prevista en la cláusula Primera del Acuerdo de fecha 12 de marzo de 2018 suscrito entre el Ministerio del Interior y los sindicatos de Policía Nacional y asociaciones profesionales de la Guardia Civil, así como la verificación de la aplicación de dicho acuerdo. Tanto la elaboración de los criterios objetivos de análisis como la verificación del Acuerdo forman parte de las prestaciones del presente contrato".*

Es oportuno hacer constar que, en la cláusula 5 del Pliego de Prescripciones Técnicas, se describen los "ENTREGABLES" que la empresa deberá aportar en cumplimiento del contrato. De entre ellos se ha de destacar el "documento de criterios objetivos de análisis, puesto a puesto, para garantizar que la partida contemplada en el Acuerdo de 12 de marzo de 2018, al que se ha

19



CONSEJO DE ESTADO

hecho referencia (807 millones de euros) suponen la equiparación salarial total y absoluta".

Octavo

Así descrito el objeto del contrato y su contenido, procede dejar constancia de su tramitación.

El certificado de insuficiencia de medios, firmado el 22 de marzo por el Subdirector General de Planificación y Gestión de Infraestructuras y Medios para la Seguridad, justifica la necesidad del contrato en la *"falta de medios personales necesarios en la Secretaría de Estado de Seguridad, fundamentalmente por la insuficiencia de ellos"* y *"en la complejidad del servicio requerido, que hace aconsejable la contratación de alguna empresa especializada"*.

La declaración formal de urgencia en la tramitación del contrato fue aprobada por Resolución de 12 de abril de 2018 del Secretario de Estado de Seguridad, don José Antonio Nieto Ballesteros. La propuesta de aprobación del gasto, debidamente intervenida y fiscalizada por el Interventor Delegado, se aprobó el 25 de abril de 2018.

El anuncio de licitación del contrato de *"servicios de consultoría para el análisis de retribuciones y de tareas de los puestos de trabajo en el ámbito de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado"* se publicó en la Plataforma de Contratación el 28 de abril de 2018. El contrato se califica como contrato de servicios sujeto a regulación armonizada. Su valor estimado son 160.000 euros y el plazo de ejecución seis meses.

El procedimiento previsto para la adjudicación es *el procedimiento abierto, de carácter urgente, urgencia justificada de este modo: "El BOE publicó con fecha 20 Marzo (BOE n.º 69) Acuerdo suscrito entre el Ministerio del Interior y los sindicatos y asociaciones profesionales de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, la celebración del contrato se enmarca en la necesidad*



CONSEJO DE ESTADO

de acometer una equiparación salarial que debe hacerse efectiva con cargo a los PGE 2018 y por ello, dentro de este ejercicio presupuestario”.

El anuncio de licitación se publicó en el *Boletín Oficial del Estado*, número 109, de 5 de mayo de 2018, página 32730. También se publicó en el *DOUE*. El plazo de presentación de ofertas terminaba el 14 de mayo de 2018 a las 17:30 horas.

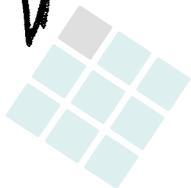
Como se desprende de lo publicado en la Plataforma, se presentaron siete empresas. Fueron valoradas por la Mesa de Contratación las siguientes empresas: Ernest & Young Abogados S. L. P., B. C. M Gestión de Servicios, S. L., Asesoramiento y Gestión Económica Social, S. L. U., Tea Cegos, S. A., Everis, S. L. U. y Willis Tower Watson. La propuesta de la Mesa de Contratación fue adjudicar el contrato a la empresa ERNST & YOUNG ABOGADOS S. L. P., que ofertó el servicio por 99.600 euros. Y esta propuesta fue asumida por la Secretaria de Estado de Seguridad, doña Ana María Botella Gómez, que firma la resolución de adjudicación el 12 de julio de 2018.

El contrato se formalizó por un importe total ofertado (sin impuestos) de 99.600 euros y un importe total ofertado (con impuestos) de 120.516 euros. Su entrada en vigor estaba prevista para el 3 de septiembre.

Noveno

La Sección Tercera competente en la materia despachó el asunto el 6 de marzo, y se incluyó en el Orden de la Comisión Permanente del 13 del mismo mes. Ese mismo día, entró en el Consejo, remitido por la Secretaría de Estado de Seguridad, un expediente integrado por:

- Informe de la Secretaría de Estado de la Función Pública
- Informe de la Subsecretaría del Ministerio del Interior
- Informe de la Abogacía General del Estado
- Una solicitud dirigida a la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, que hasta la fecha no ha tenido respuesta





CONSEJO DE ESTADO

Desde el punto de vista estrictamente formal, la irregularidad del envío de dicha consulta, firmada por la Secretaria de Estado de Seguridad, y no por el Ministro, como exige el artículo 2 de la Ley Orgánica del Consejo y el artículo 123 del Reglamento, y la extemporaneidad de dicho envío, permitirían no entrar en su examen. Sin embargo, el principio de eficacia procedimental establecido en el artículo 103.1 de la Constitución española, y reafirmado en la Ley 30/1992 y actualmente por la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, 39/2015, de 1 de octubre, aconsejan examinar, por si fuera útil, dicha documentación.

Los informes de la Secretaria de Estado de la Función Pública y de la Subsecretaría de Interior se limitan a dejar constancia de que no existe documentación alguna relativa al caso consultado, y el informe de la Abogacía General del Estado, junto con algunas consideraciones dogmáticas que no es preciso reiterar, concluyen en el mismo sentido que el expediente ya puesto a despacho ante la Comisión Permanente del Consejo de Estado.

Y, en tal estado de tramitación, el Consejo de Estado emite el presente dictamen.

Sobre la consulta y su objeto

La Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, dispone en su artículo segundo, apartado 2: *"El Consejo de Estado emitirá dictamen sobre cuantos asuntos sometan a su consulta el Gobierno o sus miembros. La consulta al Consejo será preceptiva cuando en esta o en otras leyes así se establezca, y facultativa en los demás casos. Los dictámenes del Consejo no serán vinculantes, salvo que la ley disponga lo contrario..."*. La presente consulta resulta, pues, facultativa.

Interesa al Ministerio del Interior, como ha quedado extractado en antecedentes, conocer qué grado de vinculación jurídica tiene el Acuerdo de 12 de marzo de 2018 suscrito por el Ministerio del Interior, sindicatos de la Policía Nacional y asociaciones profesionales de la Guardia Civil. Y plantea la consulta dos cuestiones sobre dos cláusulas en particular.



CONSEJO DE ESTADO

Sobre el Acuerdo de 12 de marzo de 2018 y el grupo normativo en que se inserta

Comenzando por el principio, se ha de dejar constancia de que el artículo 103.3 de la Constitución dispone que *"3. La ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones"* y el artículo 104 regula las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en estos términos: *"1. Las Fuerzas y Cuerpos de seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana"*, añadiendo que *"2. Una ley orgánica determinará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad"*.

Las normas de cabecera del grupo normativo aplicable resultan ser, por tanto, la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y 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, teniendo en cuenta que el artículo 4 de este último texto dispone: *"Artículo 4. Personal con legislación específica propia. Las disposiciones de este Estatuto sólo se aplicarán directamente cuando así lo disponga su legislación específica al siguiente personal: (...) e) Personal de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad"*. Los principios inspiradores de la negociación colectiva del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, resultan también aplicables.

Entre los derechos individuales ejercidos colectivamente se reconoce a los empleados públicos el derecho a la libertad sindical y a la participación en la determinación de las condiciones de trabajo (artículo 15 del



CONSEJO DE ESTADO

texto refundido del Estatuto Básico), derechos que se plasman en el artículo 33 de este modo:

“Artículo 33. Negociación colectiva.

1. La negociación colectiva de condiciones de trabajo de los funcionarios públicos que estará sujeta a los principios de legalidad, cobertura presupuestaria, obligatoriedad, buena fe negocial, publicidad y transparencia, se efectuará mediante el ejercicio de la capacidad representativa reconocida a las organizaciones sindicales en los artículos 6.3.c); 7.1 y 7.2 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, y lo previsto en este capítulo.

A este efecto, se constituirán Mesas de Negociación en las que estarán legitimados para estar presentes, por una parte, los representantes de la Administración Pública correspondiente, y por otra, las organizaciones sindicales más representativas a nivel estatal, las organizaciones sindicales más representativas de comunidad autónoma, así como los sindicatos que hayan obtenido el 10 por 100 o más de los representantes en las elecciones para Delegados y Juntas de Personal, en las unidades electorales comprendidas en el ámbito específico de su constitución.

(...)”.

Tras la crisis económica, el Gobierno de España abrió una fase de negociaciones con sindicatos y representantes de los empleados públicos, reconociendo la labor del personal al servicio de las Administraciones públicas, su compromiso con los valores del servicio público, y el esfuerzo colectivo que han realizado para contribuir a la mejora de la situación económica de nuestro país. El fruto de esta fase se encuentra, como se ha destacado en antecedentes, en el II Acuerdo para la mejora del empleo público y las condiciones de trabajo, firmado el 9 de marzo de 2018 por el Gobierno de España con las organizaciones sindicales CC. OO., UGT, y CSIF. Este acuerdo se alcanzó en la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas y se ha plasmado, en sus términos, en las previsiones del Real Decreto-ley 24/2018, de 21 de diciembre, ya que, a pesar de ser incorporado al Proyecto de la Ley de Presupuestos Generales para el 2019, esta ley no finalizó

19



CONSEJO DE ESTADO

su tramitación. Este real decreto-ley ha sido convalidado por las Cortes Generales.

En el ámbito sectorial de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, competencia del Ministerio del Interior; es decir, la Guardia Civil y la Policía Nacional, se alcanzó un acuerdo para incrementar las retribuciones de sus miembros y homologarlas con las que perciben los miembros de los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas. Este acuerdo, firmado el 12 de marzo de 2018, por el Ministerio del Interior, los sindicatos de Policía Nacional y las asociaciones profesionales de la Guardia Civil, tiene dos peculiaridades.

Como primera, se ha de destacar la composición de la mesa de negociación. Como es sabido, la Guardia Civil es un instituto armado de carácter militar, de modo que, a tenor de lo previsto en el artículo 15 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad: *"2. Los miembros de la Guardia Civil no podrán pertenecer a partidos políticos o sindicatos ni hacer peticiones colectivas: individualmente podrán ejercer el derecho de petición en los términos establecidos en su legislación específica"*. Ya que no existe representación sindical en la Guardia Civil difícilmente puede calificarse como mesa de negociación, en un sentido técnico, la reunión de algunos representantes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad con los responsables del Ministerio.

El segundo dato relevante que se ha de tener en cuenta es su finalidad, ya que, como destaca el propio Acuerdo, *"se pretende abordar un proceso de equiparación gradual de las condiciones económicas de los funcionarios de la Policía Nacional y de la Guardia Civil. Para ello se establece un escenario de tres ejercicios 2018, 2019 y 2020, con un importe total de 807 millones de euros que serán destinados al Complemento Específico Singular (el 90 % del total) y a Productividad (el 10 % restante), más 100 millones de euros adicionales que se destinarían a incentivar el reingreso del personal de Segunda Actividad sin destino y Reserva no ocupada al servicio activo"*. Por lo que queda reflejado en antecedentes, este importe de 807 millones de euros es un cálculo provisional. El Ministerio del Interior carece de los datos precisos

9



CONSEJO DE ESTADO

para comparar, puesto a puesto, las retribuciones que perciben los miembros de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado y las percibidas por los Cuerpos de Policía dependientes de las Administraciones autonómicas. Esta parece ser la razón por la que el Acuerdo remite esta valoración comparativa de puestos, tareas, complementos y sueldos a una empresa privada, previa la formalización de un contrato de servicios.

Sobre la validez del Acuerdo de 12 de marzo de 2018

Con estas dos peculiaridades, el Acuerdo alcanzado el 12 de marzo de 2018 se rige por las normas generales aplicables a la negociación colectiva en el ámbito de la función pública, y su "grado de vinculación jurídica" habrá de valorarse a la luz de su acomodo a los principios generales en la negociación, la delimitación de su ámbito objetivo y subjetivo, la competencia y potestades de los firmantes, su regularidad formal y su publicación. En cuanto no responde, formalmente, a los requisitos previstos para la negociación colectiva, puede ser valorado e interpretado como un acuerdo paralegal. Una vez analizados estos aspectos, corresponderá un análisis más detallado de las dos cláusulas que cita expresamente el Ministerio del Interior.

Para comenzar, resultan aplicables en la negociación los principios generales de "legalidad, cobertura presupuestaria, obligatoriedad, buena fe negociada, publicidad y transparencia", previstos en el artículo 33 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre. Algunos de ellos, como el principio de buena fe, son trasunto de los previstos en el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, otros son específicos de la negociación en las Administraciones públicas, como el principio de legalidad o el de cobertura presupuestaria, avalados por la jurisprudencia a la que después se hará referencia.

El Acuerdo que es objeto de este dictamen podría ser calificado como un acuerdo sectorial. Prevé el artículo 34 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público que, además de la Mesa General de



CONSEJO DE ESTADO

Negociación, podrán constituirse Mesas Sectoriales, en atención a las condiciones específicas de trabajo de las organizaciones administrativas afectadas o a las peculiaridades de sectores concretos de funcionarios públicos. La estructura que ocupa al Consejo de Estado no se ha calificado expresamente como Mesa Sectorial, previsiblemente por la imposibilidad de que los sindicatos representen a los miembros de la Guardia Civil, pero su formación tiene ciertas semejanzas con ellas y su ámbito se limita a los funcionarios de carrera que forman parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

En efecto, en este caso el ámbito subjetivo del Acuerdo se limita a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, sin rebasar el ámbito sectorial propio de la competencia del Ministerio del Interior. Así se aprecia tanto en su introducción como en sus cláusulas, entre ellas, la primera, la segunda y, más en concreto, la novena, que señala que del "acuerdo se dará cuenta al Consejo de Policía y al Consejo de la Guardia Civil". Debe descartarse, por tanto, que su ámbito subjetivo abarque a las Policías locales o los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas.

Por lo que se refiere a su ámbito objetivo, se han de valorar los límites previstos en el artículo 37, que fija las materias susceptibles de ser objeto de negociación:

"Artículo 37. Materias objeto de negociación.

1. Serán objeto de negociación, en su ámbito respectivo y en relación con las competencias de cada Administración Pública y con el alcance que legalmente proceda en cada caso, las materias siguientes:

a) La aplicación del incremento de las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones Públicas que se establezca en la Ley de Presupuestos Generales del Estado y de las comunidades autónomas.

b) La determinación y aplicación de las retribuciones complementarias de los funcionarios.

c) Las normas que fijen los criterios generales en materia de acceso, carrera, provisión, sistemas de clasificación de puestos de trabajo, y planes e instrumentos de planificación de recursos humanos.



CONSEJO DE ESTADO

(...)

k) *Las que afecten a las condiciones de trabajo y a las retribuciones de los funcionarios, cuya regulación exija norma con rango de ley.*

(...)

2. *Quedan excluidas de la obligatoriedad de la negociación, las materias siguientes:*

a) *Las decisiones de las Administraciones Públicas que afecten a sus potestades de organización.*

Cuando las consecuencias de las decisiones de las Administraciones Públicas que afecten a sus potestades de organización tengan repercusión sobre condiciones de trabajo de los funcionarios públicos contempladas en el apartado anterior, procederá la negociación de dichas condiciones con las organizaciones sindicales a que se refiere este Estatuto.

b) *La regulación del ejercicio de los derechos de los ciudadanos y de los usuarios de los servicios públicos, así como el procedimiento de formación de los actos y disposiciones administrativas.*

c) *La determinación de condiciones de trabajo del personal directivo.*

d) *Los poderes de dirección y control propios de la relación jerárquica.*

e) *La regulación y determinación concreta, en cada caso, de los sistemas, criterios, órganos y procedimientos de acceso al empleo público y la promoción profesional”.*

Como se aprecia, no son susceptibles de negociación las potestades administrativas de organización, pero no es sencillo deslindar hasta dónde llegan estas potestades en aquellos casos en que las decisiones organizativas tengan relevancia en las retribuciones de los servidores públicos. No es inoportuno precisar que, a tenor de lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público: “1. La competencia es irrenunciable y se ejercerá por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación o avocación, cuando se efectúen en los términos previstos en ésta u otras leyes”. En un momento posterior se volverá sobre este extremo.



CONSEJO DE ESTADO

En cuanto a la suscripción del acuerdo por parte de la Administración pública, se ha de tener en cuenta la competencia del Ministerio de Hacienda en materia de costes de personal. En las Leyes anuales de Presupuestos se inserta, al menos desde el año 2011, una previsión semejante a esta, tomada de la Ley vigente en el momento en que se alcanzó el Acuerdo, es decir, la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018:

“Artículo 34. Competencia del Ministerio de Hacienda y Función Pública en materia de costes del personal al servicio del sector público en el ámbito de la negociación colectiva.

Todos los acuerdos, convenios, pactos o cualesquiera otros instrumentos de negociación colectiva similares, así como las medidas que se adopten en su cumplimiento o desarrollo, cuyo contenido se refiera a gastos imputables al capítulo de gastos de personal de los presupuestos de los Departamentos ministeriales, Organismos, Agencias estatales, Entidades públicas empresariales, y demás entes públicos del sector público estatal, sociedades mercantiles estatales, fundaciones del sector público estatal y consorcios participados mayoritariamente por el sector público estatal requerirán, para su plena efectividad, el informe previo y favorable del Ministerio de Hacienda y Función Pública, a través del titular de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, siendo nulos de pleno derecho los que se alcancen sin dicho informe, sin que de los mismos pueda en ningún caso derivarse, directa o indirectamente, incremento del gasto público en materia de costes de personal y/o incremento de retribuciones por encima del autorizado en el artículo 18.dos de esta Ley”.

La consulta que se ha remitido al Consejo de Estado no está acompañada de un expediente, de modo que no le consta a este Consejo si fue emitido en su momento el preceptivo informe de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos. Esta posibilidad se aparece como la más probable, ya que el Ministerio de Hacienda formuló el anteproyecto de Ley de Presupuestos para 2019 incluyendo las partidas necesarias para la equiparación salarial. Como se ha hecho constar, este objetivo se refleja en el Libro Amarillo y la partida 12.116.

9



CONSEJO DE ESTADO

Si no hubiera sido así, es decir, si no llegó a existir la aprobación, en aquel momento, por parte de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, se plantean dos opciones. Según la primera, el Acuerdo de 12 de marzo de 2018 sería nulo y totalmente ineficaz. Según la segunda, la falta de aprobación, entonces, por parte de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos quedaría subsanada por la aprobación que supone la presentación al Consejo de Ministros del Anteproyecto, por parte de la Ministra de Hacienda.

No puede el Consejo de Estado pronunciarse sobre este extremo porque carece de documentos e informes que permitan llegar a una conclusión. Pero esto no es obstáculo para dar una respuesta a la consulta planteada por la Administración, de manera que se habrá de partir de la hipótesis más probable, y considerar que el Acuerdo de 12 de marzo de 2018 es válido.

Y, finalmente, se ha de dejar constancia de que el Acuerdo fue publicado en el *Boletín Oficial del Estado* número 69, de 20 de marzo de 2018, en cumplimiento de lo prescrito en el artículo 38.6 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

Sobre la eficacia del Acuerdo de 12 de marzo de 2018

En resumen, el Acuerdo se ha alcanzado tras un procedimiento de negociación y aprobación regular y ha sido publicado. Siendo este el "*perímetro constitucional y marco normativo*" en el que se desenvuelve el Acuerdo de 12 de marzo de 2018, por citar la expresión de la consulta enviada por el Ministro del Interior, procede ya analizar su eficacia. Y a estos efectos es precisa la cita del artículo 38 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, que dispone:

"Artículo 38. Pactos y Acuerdos.

(...)

3. Los Acuerdos versarán sobre materias competencia de los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas. Para su validez y eficacia será necesaria su aprobación expresa y formal por estos órganos.



CONSEJO DE ESTADO

Cuando tales Acuerdos hayan sido ratificados y afecten a temas que pueden ser decididos de forma definitiva por los órganos de gobierno, el contenido de los mismos será directamente aplicable al personal incluido en su ámbito de aplicación, sin perjuicio de que a efectos formales se requiera la modificación o derogación, en su caso, de la normativa reglamentaria correspondiente.

Si los Acuerdos ratificados tratan sobre materias sometidas a reserva de ley que, en consecuencia, sólo pueden ser determinadas definitivamente por las Cortes Generales o las asambleas legislativas de las comunidades autónomas, su contenido carecerá de eficacia directa. No obstante, en este supuesto, el órgano de gobierno respectivo que tenga iniciativa legislativa procederá a la elaboración, aprobación y remisión a las Cortes Generales o asambleas legislativas de las comunidades autónomas del correspondiente proyecto de ley conforme al contenido del Acuerdo y en el plazo que se hubiera acordado.

Cuando exista falta de ratificación de un Acuerdo o, en su caso, una negativa expresa a incorporar lo acordado en el proyecto de ley correspondiente, se deberá iniciar la renegociación de las materias tratadas en el plazo de un mes, si así lo solicitara al menos la mayoría de una de las partes”.

Serán directamente aplicables y eficaces los acuerdos que versen sobre las “materias competencia de los órganos de Gobierno de las Administraciones Públicas”, expresa la norma citada. Y no serán directamente eficaces aquellos que excedan de estas materias, incluidos, por supuesto, todos aquellos que traten “sobre materias sometidas a reserva de ley que, en consecuencia, sólo pueden ser determinadas definitivamente por las Cortes Generales o las asambleas legislativas de las comunidades autónomas”.

En estos términos, y aun teniendo en cuenta la fuerza obligatoria de pactos y acuerdos válidamente concluidos, se habrá de reparar en que no todo el contenido del Acuerdo hoy sometido a consulta es directamente eficaz.

Es evidente que el incremento salarial pactado se ha de reflejar en las Leyes anuales de Presupuestos Generales del Estado o, en su defecto, en otro instrumento con rango de ley. No corresponde al Ministerio del Interior la



CONSEJO DE ESTADO

preparación del Proyecto de Ley de Presupuestos y mucho menos su aprobación, reservada a las Cortes Generales. Así lo dispone el artículo 134.1 de la Constitución: "1. *Corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales, su examen, enmienda y aprobación*". Pero resultan aplicables los principios de buena fe negocial y cobertura presupuestaria, de modo que en la formulación del Anteproyecto, en aquella parte que corresponde al Ministerio del Interior, se habrán de consignar las partidas necesarias para dar cobertura a la subida salarial pactada, como se ha hecho. Estas partidas fueron aprobadas por el Consejo de Ministros, que presentó a las Cortes Generales un proyecto de Ley de Presupuestos.

La cláusula cuarta se ocupa de la vigencia del Acuerdo, condicionada a la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado. Así se expresa: "*El presente acuerdo tendrá efectos desde el 1 de enero de 2018 y las cantidades retributivas del presente ejercicio se harán efectivas una vez aprobados los Presupuestos Generales del Estado*". Y bajo esta luz y condición deben leerse tanto las cifras aprobadas, por un total de 807 millones de euros, como las cláusulas segunda ("*No formará parte de los 807 millones de euros, las cantidades negociadas en la mesa general de la función pública que recibirán todos los funcionarios y que se estima en 300 millones de euros aproximadamente para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado*") y tercera ("*Se destinarán 100 millones de euros cada ejercicio para incentivar el reingreso del personal de Segunda Actividad sin destino y Reserva no ocupada al servicio activo*").

A lo largo de los antecedentes, ha quedado constancia de que el Gobierno actual ha asumido el contenido de los acuerdos del Gobierno anterior dentro del marco general de negociación con las Administraciones públicas. Tan es así que el contenido del II Acuerdo para la mejora del empleo público y las condiciones de trabajo, firmado por el Gobierno de España y las organizaciones sindicales CC.OO., UGT, y CSIF ha pasado al Real Decreto-ley 24/2018, de 21 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de retribuciones en el ámbito del sector público.



CONSEJO DE ESTADO

Esta norma prohíbe, con carácter general, incrementos retributivos superiores a los fijados para el sector público, pero exceptúa expresamente en su artículo 21 el Acuerdo de 12 de marzo de 2018. Así lo especifica: "*Artículo 21. Limitación del gasto en la Administración General del Estado (...) Igualmente, se exceptúan de esta prohibición las medidas necesarias para la aplicación del Acuerdo entre el Ministerio del Interior, Sindicatos de Policía Nacional y Asociaciones Profesionales de la Guardia Civil de 12 de marzo de 2018, así como para dar cumplimiento al Acuerdo de la Comisión de Presupuestos del Congreso de los Diputados de 16 de mayo de 2018 en relación con el colectivo de examinadores de tráfico*".

En estos términos ha de entenderse e interpretarse el "*grado de vinculación jurídica*" al que se refiere la consulta. El Ministerio del Interior habrá de procurar, con todos los medios a su alcance, cumplir con las obligaciones y compromisos adquiridos. Pero no le es jurídicamente exigible que consiga la tramitación de la una Ley de Presupuestos Generales del Estado que incluya entre sus partidas las necesarias para cumplir con el incremento retributivo, por la razón de que esta capacidad escapa de sus competencias y potestades. Se ha de tener en cuenta, además, que por Real Decreto 129/2019, de 4 de marzo, se disuelven el Congreso de los Diputados y el Senado y se convocan elecciones generales. Y por la misma razón, tampoco le es jurídicamente exigible al Ministerio del Interior que consiga la tramitación y aprobación de un real decreto-ley con ese contenido, ya que la competencia para aprobar esta norma corresponde, según el artículo 86 de la Constitución, al Gobierno de España.

Entiende el Consejo de Estado que los compromisos asumidos por el Ministerio del Interior pueden ser asumidos por el Gobierno de España. Si de lo que se trata es del pago del segundo tramo de la equiparación salarial, no existe obstáculo legal para proceder en la forma en que el Gobierno considere oportuna. Recuérdese que estaba prevista para el ejercicio 2019 la cantidad de 250 millones de euros, que se sumarían a los del ejercicio anterior, más 100 millones de euros destinados al personal de segunda actividad sin destino y reserva no ocupada. El primer tramo ya se ha pagado.



CONSEJO DE ESTADO

Ahora bien, que el Gobierno de España o, en su caso, las Cortes Generales, puedan asumir el compromiso de equiparación de los sueldos de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado con los percibidos por los miembros de los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas no determina que necesariamente deban hacerlo. El Consejo de Estado está habilitado, según el artículo 2 de su Ley Orgánica, para valorar *“los asuntos de oportunidad y conveniencia cuando lo exijan la índole del asunto o lo solicite expresamente la autoridad consultante”*, pero una valoración como esta excede claramente de las facultades del Consejo de Estado y corresponde a una decisión que solo pueden adoptar los órganos a quienes la Constitución reserva estas potestades superiores de decisión. Así lo demandan el artículo 97 y el artículo 103 de la Constitución.

Son oportunas dos precisiones adicionales. En el mismo artículo 38, ya citado, se recogen las consecuencias de esta posibilidad. Dispone el inciso final de su apartado 3, ya transcrito: *“Cuando exista falta de ratificación de un Acuerdo o, en su caso, una negativa expresa a incorporar lo acordado en el proyecto de ley correspondiente, se deberá iniciar la renegociación de las materias tratadas en el plazo de un mes, si así lo solicitara al menos la mayoría de una de las partes”*.

Y, finalmente, se ha de reseñar que también en el mismo precepto, el artículo 38 dispone:

“10. Se garantiza el cumplimiento de los Pactos y Acuerdos, salvo cuando excepcionalmente y por causa grave de interés público derivada de una alteración sustancial de las circunstancias económicas, los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas suspendan o modifiquen el cumplimiento de Pactos y Acuerdos ya firmados, en la medida estrictamente necesaria para salvaguardar el interés público.

En este supuesto, las Administraciones Públicas deberán informar a las organizaciones sindicales de las causas de la suspensión o modificación.

A los efectos de lo previsto en este apartado, se entenderá, entre otras, que concurre causa grave de interés público derivada de la alteración sustancial de las circunstancias económicas cuando las Administraciones

9



CONSEJO DE ESTADO

Públicas deban adoptar medidas o planes de ajuste, de reequilibrio de las cuentas públicas o de carácter económico financiero para asegurar la estabilidad presupuestaria o la corrección del déficit público”.

Sobre este particular, es oportuna la cita de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Séptima, del Tribunal Supremo de 21 de marzo de 2002. En este caso, la Federación de Servicios y Administraciones Públicas de Comisiones Obreras (FSAP-CC.OO.), la Federación de Servicios Públicos de la Unión General de Trabajadores (FSP-UGT) y la Federación Estatal de Trabajadores de la Enseñanza de la Unión General de Trabajadores (FETE-UGT), interpusieron recurso contencioso-administrativo cuando el Ministro de Administraciones Públicas manifestó, en la mesa negociadora del día 19 de septiembre de 1996, que no habría incrementos salariales para el año 1997, como inicialmente estaba previsto en el Acuerdo Administración-Sindicatos para el período 1995-1997, sobre condiciones de trabajo en la Función Pública.

El recurso fue desestimado por Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 21 de marzo de 2002, que descartó que se hubiera vulnerado el derecho interno o internacional, valorando la posible lesión a la libertad sindical o la negociación colectiva. Señala la sentencia:

“... en el caso examinado, existe una clara justificación de la limitación a la autonomía negocial por el papel real que juega el presupuesto como instrumento básico de protección del interés general del Estado y como principio director de la política general que justifica, al amparo del artículo 40.1 de la Constitución, las posibles limitaciones a la autonomía negocial colectiva en la función pública, que en este caso, vienen condicionadas por los siguientes principios que no han resultado vulnerados por la actuación del Gobierno en la Mesa negociadora de 19 de septiembre de 1996: a) El principio de legalidad, establecido en el artículo 103.1 de la Constitución, que implica la obligación por parte de la Administración de actuar siempre con sometimiento pleno a la ley y al Derecho, observando los límites que afectan a la actividad de los órganos con facultades negociadoras. b) El principio de competencia exigido en el



CONSEJO DE ESTADO

artículo 12 de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, teniendo en cuenta que se trata de una materia sobre la que el órgano actuante ha de respetar la propuesta, pero la potestad de decisión se somete al principio de reserva de ley. c) El principio de jerarquía normativa, que garantiza el artículo 9.3 de la Constitución y que desarrolla el artículo 51 de la Ley 30/1992, de forma que los órganos de la Administración, en el adecuado uso de su competencia, no pueden concluir pactos o acuerdos capaces de vulnerar disposiciones de rango superior. d) El principio de reserva de ley y reserva presupuestaria, de forma que la ley es el límite mínimo y máximo de la negociación y en la función pública se puede negociar, pero teniendo en cuenta el artículo 103.3 de la Constitución que remite a la ley la regulación del Estatuto de los Funcionarios Públicos, respetando la titularidad de la potestad legislativa, que de conformidad con el artículo 66.2 de la Constitución, corresponde a las Cortes Generales”.

El recurso de amparo presentado en este caso fue inadmitido por Auto del Tribunal Constitucional 34/2005, de 31 de enero de 2005. Y, en el mismo sentido, cabe la cita del Auto 8/2012, de 13 de enero, del Tribunal Constitucional, por el que se inadmite la cuestión de inconstitucionalidad planteada frente al Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, en relación con la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010, por posible vulneración de los artículos 14, 31, 33.3, 37.1 y 86.1 de la Constitución española que supuso la disminución del salario para todos los servidores públicos. En lo que a la negociación colectiva del sector público se refiere, el Tribunal Constitucional señala:

“e) Por último, y respecto de la afectación por parte de los preceptos cuestionados del derecho a la negociación colectiva laboral reconocida en el art. 37.1 CE, el ATC 85/2011, de 7 de junio, la descartó en su fundamento jurídico 8, afirmando que “del art. 37.1 CE no emana ni deriva la supuesta intangibilidad o inalterabilidad del convenio colectivo frente a la norma legal, incluso aunque se trate de una norma sobrevinida (STC 210/1990, de 20 de diciembre, FFJJ 2 y 3), insistiendo el Tribunal en el contexto de esta



CONSEJO DE ESTADO

declaración, en que, en virtud del principio de jerarquía normativa, es el convenio colectivo el que debe respetar y someterse no sólo a la ley formal, sino, más genéricamente, a las normas de mayor rango jerárquico y no al contrario (ibidem; en el mismo sentido, SSTC 177/1988, de 10 de octubre, FJ 4; 171/1989, de 19 de octubre, FJ 2; 92/1994, de 21 de marzo, FJ 2; y 62/2001, de 1 de marzo, FJ 3; ATC 34/2005, de 31 de enero, FJ 5)". Se deduce de las anteriores afirmaciones que ninguno de los preceptos legales cuestionados afecta al derecho a la negociación colectiva, en cuanto "ni regulan el régimen general de dicho derecho, ni la intangibilidad del convenio colectivo se configura como uno de sus elementos esenciales"».

Sobre la cláusula primera del Acuerdo de 12 de marzo de 2018

Interesa al Ministerio del Interior precisar en particular "las obligaciones y compromisos que pudieran derivarse del carácter imperativo de la cláusula Primera del acuerdo -dicha consultoría analizará las cifras de equiparación puesto a puesto, y fijará las correcciones que sean necesarias, que serán incorporadas una vez finalizado el trabajo de la Consultora-".

Conviene, en primer lugar, recordar el tenor literal de la cláusula citada. Así se expresa:

"Primera.

La Secretaría de Estado de Seguridad se compromete a contratar los servicios de una Consultoría Externa, que fije criterios objetivos de análisis para garantizar que los 807 millones de euros suponen la equiparación salarial total y absoluta. Dicha consultoría analizará las cifras de equiparación puesto a puesto, y fijará las correcciones que sean necesarias, que serán incorporadas una vez finalizado el trabajo de la Consultora. Dicho estudio contará con la participación de los técnicos de la Secretaría de Estado, Policía Nacional, Guardia Civil y por los Sindicatos y Asociaciones Profesionales que han suscrito el presente acuerdo o que en el futuro quieran adherirse".

Como se ha expresado en el antecedente sexto de este dictamen, el Ministerio del Interior procedió a formar un expediente de contratación, definir



CONSEJO DE ESTADO

el objeto del contrato, someterlo a fiscalización, declarar la insuficiencia de medios, calificar la urgencia y publicar la licitación y todos sus datos en la Plataforma de Contratación del Sector Público. El contrato se adjudicó al mejor postor, tras la propuesta de la Mesa de Contratación, la empresa Ernst & Young Abogados, S. L. P., que ofertó el servicio por 99.600 euros. La Secretaria de Estado de Seguridad, doña Ana María Botella Gómez, firmó la resolución de adjudicación el 12 de julio de 2018.

Al parecer, el recurso a esta empresa tiene su origen en la dificultad de conocer los datos reales de las retribuciones que perciben los miembros de los distintos Cuerpos y Fuerzas de Seguridad. Aun cuando la Administración General del Estado sabe cuánto paga a sus funcionarios (Real Decreto 950/2005, de 29 de julio, de retribuciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado) y tiene competencias para fijar la estructura general del sistema retributivo, muchos de los conceptos varían en el resto de las Administraciones. Se ha de considerar que las retribuciones básicas, es decir, las que retribuyen al funcionario según la adscripción de su cuerpo o escala a un determinado subgrupo o grupo de clasificación profesional y por su antigüedad en el mismo, se fijan en la Ley de Presupuestos anual. Dentro de estas retribuciones están comprendidos los componentes de sueldo, trienios y pagas extraordinarias y son, como dispone el artículo 23 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, los mismos para todos los funcionarios del mismo nivel, en su cuerpo o escala. Sin embargo, la estructura de las retribuciones complementarias, que retribuyen las características de los puestos de trabajo, la carrera profesional o el desempeño, rendimiento o resultados alcanzados por el funcionario, se fijan en su cuantía y estructura por las correspondientes leyes de cada Administración pública, como dispone el artículo 24 de la misma norma. Y, al parecer, hay grandes diferencias en la cuantía de los complementos de peligrosidad, turnicidad, productividad y otros, así como en la retribución por horas extraordinarias.

En todo caso, la cifra precisa para alcanzar una completa equiparación salarial no se conoce. El único cálculo es, hasta ahora, la estimación de los 807 millones de euros. Esta cifra permitiría que un funcionario de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado cobrara lo mismo que otro



CONSEJO DE ESTADO

funcionario que desempeña el mismo trabajo en un Cuerpo de Policía dependiente de una comunidad autónoma, es decir, en la Ertzaintza, en la Policía Foral Navarra o en los Mossos d'Esquadra.

Puede comprenderse así, que a falta de personal especializado en el Ministerio del Interior (aunque exista en otros departamentos), y a los efectos de alcanzar la mayor transparencia posible, se recurriera a una empresa. Pero como ya se expresó, la eficacia de las cláusulas del Acuerdo de 12 de marzo de 2018 se desenvuelve en un grupo normativo específico, del que es oportuno recordar un precepto relevante. El artículo 37 ya citado del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público excluye de las materias susceptibles de negociación: *"2.a) Las decisiones de las Administraciones Públicas que afecten a sus potestades de organización. Cuando las consecuencias de las decisiones de las Administraciones Públicas que afecten a sus potestades de organización tengan repercusión sobre condiciones de trabajo de los funcionarios públicos contempladas en el apartado anterior, procederá la negociación de dichas condiciones con las organizaciones sindicales a que se refiere este Estatuto ..."*.

Este precepto resulta clave para interpretar el sentido de la cláusula Primera, teniendo en cuenta el objeto del contrato, definido en el Pliego de Prescripciones Técnicas, cláusula 2, que incluye dos tipos de prestaciones: las primeras relacionadas con las retribuciones, la tipología de los puestos de trabajo y las propuestas de mejora de la eficiencia en materia de organización y retribuciones, las segundas relativas al Acuerdo y sus consecuencias.

El primer grupo de prestaciones no plantea dificultades. La Administración está habilitada, mediante un contrato válidamente adjudicado, para encargar estudios o informes sobre materias como las retribuciones de los miembros del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil, los estudios comparativos entre los dos Cuerpos estatales o los estudios comparativos con las retribuciones de los Cuerpos de Policía autonómicos. El análisis de puestos y funciones será útil para la mejora de la organización. Tampoco existe inconveniente alguno en que la empresa contratada presente una propuesta, que podrá ser valorada por la Administración.



CONSEJO DE ESTADO

Sin embargo, por lo que se refiere al segundo grupo de las prestaciones previstas en el contrato, la interpretación no puede ser la misma. Conviene reproducir el texto:

“En relación con el Acuerdo de 12 de marzo de 2018 suscrito entre el Ministerio del Interior y los sindicatos de Policía Nacional y asociaciones profesionales de la Guardia Civil. Las prestaciones descritas deberán facilitar en todo caso criterios objetivos de análisis para garantizar la equiparación salarial completa y absoluta prevista en la cláusula Primera del Acuerdo de fecha 12 de marzo de 2018 suscrito entre el Ministerio del Interior y los sindicatos de Policía Nacional y asociaciones profesionales de la Guardia Civil, así como la verificación de la aplicación de dicho acuerdo. Tanto la elaboración de los criterios objetivos de análisis como la verificación del Acuerdo forman parte de las prestaciones del presente contrato”.

En estos términos, el Consejo de Estado estima que el contenido de la cláusula primera del Acuerdo ejecutado en la cláusula 2 del contrato excede de los márgenes posibles de la negociación y carece, por consiguiente, de eficacia directa. Las potestades administrativas para la organización de sus propios servicios no pueden verse desplazadas por los criterios o sugerencias de una empresa privada. Recuérdese que, como dispone el artículo 8 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público: “1. La competencia es irrenunciable y se ejercerá por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia...”.

Como se ha concluido hasta ahora, la eficacia directa del Acuerdo no es idéntica para todos sus contenidos, ya que el Gobierno de España puede, en uso de sus legítimas competencias para dirigir la política interior y exterior, asumir o no asumir los compromisos fijados. Con mayor razón este principio general de la interpretación debe aplicarse a la cláusula primera del Acuerdo. Ni el Ministerio del Interior está jurídicamente obligado a asumir como propias las conclusiones alcanzadas por una empresa privada ni el Gobierno de España se



CONSEJO DE ESTADO

encuentra vinculado por la conclusión que, eventualmente, pueda alcanzar el estudio de esta empresa.

En estos términos, la expresión: "*dicha consultoría analizará las cifras de equiparación puesto a puesto, y fijará las correcciones que sean necesarias, que serán incorporadas una vez finalizado el trabajo de la Consultora*" debe ser rectamente entendida como una posibilidad para la Administración. En modo alguno cabe aceptar que pueda una empresa fijar la cifra exacta en la que se concreta la equiparación salarial pretendida por la Administración.

Esta conclusión no es obstáculo para entender que la Administración General del Estado debe, en aras de la buena fe negocial, valorar los resultados del estudio, ya que proceden de un contrato válidamente adjudicado. Y debe, una vez recibidos los estudios e informes, abonar el precio del contrato.

Pero tras esta valoración de los resultados, y teniendo en cuenta también los criterios de los sindicatos de Policía y las asociaciones profesionales de la Guardia Civil, la decisión final corresponde a quien tiene atribuida por ley la competencia. Por expresarlo de otro modo, esta cláusula carece de valor imperativo.

Sobre la cláusula octava del Acuerdo de 12 de marzo de 2018

Plantea además el Ministerio del Interior una segunda cuestión particular, relativa en este caso a la cláusula octava del Acuerdo de 12 de marzo de 2018. Esta cláusula tiene el siguiente tenor literal:

"Octava.

El Ministerio del Interior impulsará las medidas legislativas que sean necesarias para garantizar que en el futuro no se pueda producir una disfunción salarial entre las policías que realicen las mismas funciones".



CONSEJO DE ESTADO

La respuesta en este caso es más sencilla y se encuentra en el artículo 38 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, que dispone:

“Artículo 38. Pactos y Acuerdos.

(...)

3. (...). Si los Acuerdos ratificados tratan sobre materias sometidas a reserva de ley que, en consecuencia, sólo pueden ser determinadas definitivamente por las Cortes Generales o las asambleas legislativas de las comunidades autónomas, su contenido carecerá de eficacia directa. No obstante, en este supuesto, el órgano de gobierno respectivo que tenga iniciativa legislativa procederá a la elaboración, aprobación y remisión a las Cortes Generales o asambleas legislativas de las comunidades autónomas del correspondiente proyecto de ley conforme al contenido del Acuerdo y en el plazo que se hubiera acordado”.

El Ministerio del Interior, firmante del acuerdo, carece de iniciativa legislativa. Según el artículo 87 de la Constitución: *“1. La iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado, de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras”.* Dentro de las obligaciones asumidas por el Ministerio del Interior se encuentra la de proponer al órgano competente, el Consejo de Ministros, la adopción de una decisión normativa con este contenido. Pero las potestades del Gobierno para dirigir la política interior y exterior no pueden verse condicionadas por el Acuerdo alcanzado en una negociación colectiva llevada a cabo para un grupo de funcionarios.

En el mismo sentido se habrá de entender que el impulso *“de las medidas legislativas”* al que se refiere el Acuerdo no vincula a las Cortes Generales, a las que corresponde, en su caso, la aprobación de esta norma.



CONSEJO DE ESTADO

Sobre este particular es precisa una consideración adicional. Se refiere a una iniciativa legislativa popular, presentada por don Natan Espinosa Pérez, en nombre de JUSAPOL, Justicia Salarial Policial. Esta plataforma agrupa a miembros de la Guardia Civil y de la Policía Nacional. La proposición de ley para la efectiva igualdad y equiparación salarial de las Policías del Estado español fue presentada el 21 de septiembre de 2017. El Pleno del Congreso de los Diputados, en su sesión de 13 de noviembre de 2018, tomó en consideración la iniciativa con 318 votos a favor, 23 votos en contra y 0 abstenciones. Votaron a favor, entre otros, el Partido Socialista Obrero Español y el Partido Popular.

Por Real Decreto 129/2019, de 4 de marzo, se disuelven el Congreso de los Diputados y el Senado y se convocan elecciones generales. La iniciativa ha caducado, como dispone el artículo 207 del Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982: *"Disuelto el Congreso de los Diputados o expirado su mandato, quedarán caducados todos los asuntos pendientes de examen y resolución por la Cámara, excepto aquellos de los que constitucionalmente tenga que conocer su Diputación Permanente"*.

Conclusiones

En virtud de lo expuesto el Consejo de Estado es de dictamen:

1. La correcta interpretación del contenido del Acuerdo de 12 de marzo de 2018 y la forma de su aplicación deben tener en cuenta, por una parte, los principios generales de la negociación colectiva, y, por otra, los límites en que esta se desenvuelve en las Administraciones públicas. En especial, la irrenunciabilidad e inderogabilidad de las potestades públicas. De esta premisa se desprende que, si bien todos los contenidos del Acuerdo de 12 de marzo de 2018 deben ser aplicados de conformidad con el principio de buena fe negocial, no todos ellos tienen la misma eficacia directa, a tenor de lo previsto en el texto



CONSEJO DE ESTADO

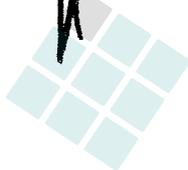
refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público y el resto del grupo normativo aplicable al caso.

2. No es exigible jurídicamente al Ministerio del Interior que ponga en marcha la subida retributiva prevista para el segundo tramo de la equiparación salarial, ya que ni se encuentra dentro de las competencias de este ministerio la potestad de presentar un proyecto de Ley de Presupuestos, ni puede aprobar una norma con rango de ley con esta finalidad.

3. El Gobierno de España puede asumir como propio el contenido del Acuerdo, del mismo modo que lo ha hecho con el segundo acuerdo Gobierno y sindicatos para la mejora de empleo público y las condiciones de trabajo.

4. Si además existe una partida presupuestaria por prórroga de presupuesto del 2018, no parece que se encuentren obstáculos para adoptar esta decisión, reservada en todo caso a la prudente valoración del Consejo de Ministros. El Gobierno puede decidir si se ejecutan los actos necesarios para alcanzar la equiparación presupuestaria así como el ritmo de ampliación y los términos de la equiparación.

5. La cláusula primera del Acuerdo de 12 de marzo de 2018 debe ser interpretada partiendo de la validez del contrato suscrito, pero sin permitir que las eventuales conclusiones de una empresa privada sustituyan las decisiones que ha de tomar el Ministerio del Interior en ejercicio de las competencias y potestades que el ordenamiento le encomienda en cuanto a la organización de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Y en este mismo sentido debe interpretarse lo que afecta al seguimiento del Acuerdo. No resulta, por tanto, ni jurídicamente exigible ni vinculante.





CONSEJO DE ESTADO

6. La cláusula octava del Acuerdo de 12 de marzo de 2018, en cuanto impone al Ministerio del Interior el compromiso de impulsar medidas legislativas, no resulta jurídicamente exigible, ya que estas medidas no están al alcance de las competencias y potestades del Ministerio".

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Madrid, 21 de marzo de 2019
LA SECRETARIA GENERAL,

EL PRESIDENTE ACCTAL.,



EXCMO. SR. MINISTRO DEL INTERIOR.