

El plus de carestía de vida en las Corporaciones locales

por

MIGUEL FIGUEIRA LOURO

Abogado, Interventor de Fondos de Administración Local.

SUMARIO: I. *Introducción.*—II. *El plus de carestía de vida. Caracteres.*—III. *Modalidades.*—IV. *Sistema mixto.*—V. *Normas accesorias.*—VI. *Aplicación práctica.*

I. INTRODUCCION

Harto sabido es que al Estado compete el determinar los sueldos de los funcionarios municipales. (Art. 329, 4, de la Ley de Régimen local, y 80 del Reglamento de Funcionarios de 30 de mayo de 1952.)

Los sueldos que de tal modo fija el Estado tienen siempre, por expresa declaración legal, la conceptualización de mínimos. Nace de ahí como consecuencia la facultad de las Corporaciones locales de aumentarlos, mediante acuerdo razonado, requiriéndose para la efectividad de tal acuerdo la aprobación de la Dirección General de Administración Local. (Art. 80, 3, citado.)

Ahora bien, el uso de tal facultad por parte de las Corporaciones tropieza comúnmente con dificultades.

En primer término, de tipo económico. Hay que reconocer que una subida de sueldos, al menos en discreta cuantía, no es fácilmente soportable por la inmensa mayoría de los Ayuntamientos. Lo impide su ya tradicional penuria hacendística e incluso el valladar que suponen los topes legales relativos a los gastos de personal (arts. 331 de la Ley y 90 del Reglamento de Funcionarios),

y también la resistencia de las Corporaciones, a las que siempre guía el propósito, loable, desde luego, de destinar los fondos municipales, en la máxima cantidad, a perfeccionar los diversos servicios, que son tantos y de tan varia naturaleza y de tan ingente costo que todo lo que en ellos se emplee es poco. Y no debe echarse en olvido que una subida de sueldos expresada en porcentaje sobre los antiguos repercute bastante más en gastos de lo que representa tal porcentaje. Porque, en efecto, habida cuenta del régimen de quinquenios y las pagas extraordinarias, ese porcentaje inicial se incrementa aproximadamente en una mitad más. Ya la Instrucción segunda de 7 de julio de 1952, dictada para aplicación del Reglamento de Funcionarios, hacía referencia a ello en su número 25.

Por otro lado, el acuerdo corporativo sobre el particular está en todo caso sujeto a la aprobación de la Dirección General de Administración Local. Si tenemos en cuenta que tal Centro directivo debe guiarse ordinariamente por normas de tipo general y uniforme, se comprende que tales acuerdos de subidas particulares de sueldos puedan tropezar con ciertas resistencias, a veces incluso de tipo normativo, como se observa de la Instrucción tercera de 16 de julio de 1952, según la que la Dirección General se reservaba prestar la aprobación a los aumentos voluntariamente concedidos por las Corporaciones en tanto no poseyese datos suficientes sobre la repercusión que las nuevas escalas de sueldos mínimos hubieran tenido en las Haciendas de las Corporaciones locales.

Ello es que, por unas u otras causas, de la facultad a que nos venimos refiriendo se hace uso por contadas Corporaciones. En general, el aumento de sueldos a los funcionarios de Administración local les está vedado en tanto el Estado no dicte la oportuna disposición, obligatoria, mejorándolos.

Que por otro lado bien se ha menester. Hay que decir con claridad lo que todos sabemos: el funcionario municipal apenas gana el mínimo vital. Vamos a ver la plantilla de un Ayuntamiento superior a 20.000 habitantes, y sus haberes mensuales.

C A R G O	Suelo base mensua: Pts.	Quinquenios — Pts.	A. Familiar — Pts.	Total
Secretario	2.666,66	1.628,02	1.021,76	5.316,44
Interventor	2.400,00	—	994,14	3.394,14
Depositario	2.133,33	1.302,41	296,15	3.731,89
O. Mayor	2.133,33	990,08	1.297,91	4.421,32
Oficial	1.166,66	386,16	1.076,99	2.629,81
Auxiliar	1.083,33	835,35	—	1.918,68
Auxiliar	1.083,33	502,80	—	1.586,10
Auxiliar	1.083,33	502,80	276,15	1.862,28
Auxiliar	1.083,33	108,33	—	1.191,66
Portero	866,66	822,22	220,92	1.909,80
C. Policía	Vacante.			
Policía	866,66	822,22	220,92	1.909,80
Policía	866,66	529,10	1.197,45	2.593,21
Policía	866,66	402,22	497,07	1.765,95
Policía	866,66	402,22	635,15	1.904,03
Policía	866,66	402,22	220,92	1.489,80
Policía	866,66	286,86	441,84	1.595,36
Policía	866,66	181,99	386,61	1.435,26
Policía	866,66	181,99	717,99	1.766,64
Policía	866,66	181,99	994,14	2.042,79
Capataz de Obras ...	Vacante.			
E. Cementerio	866,66	—	1.767,36	2.634,02
Jardinero	866,66	—	220,92	1.078,58
Jardinero	866,66	—	717,99	1.584,65
TOTAL				49.771,21

De forma que en un conjunto de veintidós funcionarios, desde el más alto al más humilde, el promedio de haberes, dejando a un lado la indemnización que por vivienda disfrutaban los pertenecientes a los Cuerpos nacionales, no llega a la cantidad de 2.265 pesetas mensuales. Y eso incluyendo la Ayuda familiar, en muchos casos muy elevada por el gran número de hijos. Nadie puede negar lo irrisorio de la remuneración. Bien es verdad que ese mismo Ayuntamiento ha concedido un plus de carestía de vida, como tal plus bastante cuantioso, que palió un poco el problema. Pero, con todo, el promedio de haberes no alcanza la suma de 3.000 pesetas mensuales.

La mejora de haberes de los funcionarios de Administración local se presenta, pues, como una ineludible necesidad. Mas, por otro lado, a los propios empleados interesa que ello no se produzca sino dentro de la reforma sistemática que se está estudiando

de la legislación local, y muy especialmente de las Haciendas locales, con supresión de ciertas cargas. Sólo así el incremento de haberes en su justa cuantía tendrá una base firme de sustentación financiera.

II. EL PLUS DE CARESTIA DE VIDA. CARACTERES

Mas en tanto ello no suceda, pueden conseguirse resultados análogos, siquiera transitorios, mediante la aplicación del plus de carestía de vida que regula el artículo 86 del Reglamento de Funcionarios. Y aunque a primera vista pudiera parecer que su concesión es totalmente discrecional para la Corporación, supuestas las condiciones que el precepto exige, circunstancias de la localidad y favorable situación económica del Ayuntamiento, entendemos que tiene un tinte de obligatoriedad. Así se deduce de las palabras «las Corporaciones establecerán», en lugar de, por ejemplo, «las Corporaciones podrán establecer». Matiz obligatorio, tanto más acusado cuanto mayor sea la carestía de la vida, y que deberá hacerse patente a la Corporación para lograr la mejora de que tratamos, que por afectar a todos los funcionarios debe acogerse con mayor simpatía y defenderse con mayor tesón que la concesión de gratificaciones, que aun siendo merecidas, despertarán el resquemor de los beneficiados y no remedian, como el plus, la necesidad por todos sentida derivada del alto costo de la vida.

El plus de carestía de vida, debidamente regulado, presenta unas características que lo hacen particularmente amable.

a) Por de pronto, es general. Acoge a todos los funcionarios.

b) Su concesión no está sujeta a las restricciones del aumento de sueldos. La corporación, con el quórum del artículo 303 de la Ley de Régimen local, puede otorgarlo sin necesidad de ningún otro requisito posterior; concretamente, aprobación de la Dirección General de Administración Local.

c) No liga permanentemente a la Corporación; es eventual, de tal forma que puede suprimirse cuando las circunstancias lo aconsejen, lo que ordinariamente sucederá al producirse el aumento general de sueldos. Precisamente el Decreto-ley de 12 de abril

de 1957, que regula los actuales sueldos, facultó a las Corporaciones para absorber total o parcialmente las cantidades que por distintos conceptos hubieran concedido voluntariamente a sus funcionarios. Y la Orden de 3 de junio del propio año se refería, en su capítulo VIII, a la absorción con carácter voluntario de los pluses de carestía de vida.

En puridad no era preciso que tal se dispusiera, pues la facultad de las Corporaciones para crear o suprimir el plus es independiente de cualquier subida de sueldos, cual se deduce del citado artículo 86. Mas, de todos modos, es digno de resaltar aquí el respeto estatal a los acuerdos corporativos sobre la materia. El Estado, al elevar los sueldos no impone la supresión del plus, pues el determinar la necesidad de éste y su cuantía competen a la Corporación.

¿) Por último, el plus de carestía de vida no tiene carácter de gratificación, ni, por consiguiente, se computa a efectos del tope a que se refiere el número 4 del artículo 87 del Reglamento.

De ahí que su cuantía puede rebasar incluso el sueldo consolidado del funcionario. Y así, respetando el límite del artículo 90, en cada Entidad local, el plus de carestía de vida se presenta como el remedio más adecuado y flexible para que las Corporaciones resuelvan el problema de las deficientes remuneraciones a sus empleados, habida cuenta de la potencialidad económica de cada una y el costo de la vida en la localidad.

III. MODALIDADES

La cuestión más importante que respecto del plus se plantea es la de conseguir su más justa regulación. El número 2 del artículo 86 citado contiene algunas normas indicadas, pero, en definitiva, será la propia Corporación en cada caso quien habrá de apreciar cuál sea la modalidad más idónea. Sin embargo, pueden sentarse algunas conclusiones sobre el particular.

α) Desde luego, entendemos que es rechazable el sistema de fijar el plus en una cantidad absoluta, igual para todos los funcionarios. Parece evidente que ello no tiene serio fundamento. Y no es que vayamos a traer a colación la diversa categoría de

los funcionarios, no. Es que si de carestía de vida se trata, hay que hacer notar la diferencia de gastos ordinarios entre un Secretario y un subalterno. Por otra parte, en esencia, el plus viene a complementar un sueldo deficiente, por lo que debe guardar con éste la adecuada proporcionalidad.

b) No es satisfactorio tampoco un porcentaje sobre el sueldo base, ya sea igual para todos los sueldos, ya progresivo o regresivo al subir la base. Este sistema sería ideal si no se introdujera un elemento de discordia: el régimen de quinquenios acumulativos de que disfrutaban los funcionarios de Administración local. Es este régimen de quinquenios el que dificulta la aplicación del plus configurado sobre un porcentaje del sueldo base. El caso límite se observa entre funcionarios de la misma categoría, pero con distinto número de quinquenios. Parece lógico que esté más necesitado el que disfruta de menos quinquenios, y, por ende, su plus de carestía debe ser mayor.

c) Un porcentaje sobre el sueldo consolidado tampoco es viable en términos generales, pues, en efecto, un porcentaje igual para todos los funcionarios sobre el respectivo sueldo consolidado llevaría consigo mayor plus a mayor sueldo consolidado. No es justo. Y mucho menos un porcentaje creciente con el sueldo consolidado.

Solamente a base de que se eleve el porcentaje a medida que el sueldo consolidado sea menor, podría defenderse este sistema. Pero en tal supuesto surge la posibilidad de que el plus fuese igual para un funcionario inferior con quinquenios que para otro superior que no haya consolidado quinquenio alguno, lo cual también debe evitarse en la medida de lo posible.

IV. SISTEMA MIXTO

Resulta, por consiguiente, que ninguna de las modalidades dichas, puramente aplicadas, satisface plenamente. Es de la combinación de algunas de ellas de donde puede surgir la adecuada. Ya lo vió el legislador claramente. Véase que el número 2 del artículo 86 del Reglamento faculta a la Corporación para conjugar las modalidades anteriores con el criterio que estime justo.

Y, en efecto, se trata de conjugarlas, aprovechando de cada una de ellas los elementos adecuados. Para hacerlo se requiere estudio; ponderar cuidadosamente todos los elementos. Sin pretensión de haber descubierto las Américas, voy a permitirme exponer una fórmula que juzgo aprovechable.

El plus de carestía de vida lo concibo en dos partes.

Primera. Una parte fija, consistente en un porcentaje sobre el sueldo base. Porcentaje igual para todos los sueldos.

Segunda. Una parte variable, cuya máxima cuantía sería igual a la del plus fijo y que irá disminuyendo a medida que se vayan consolidando quinquenios, pero de tal modo que esta disminución del plus no sea tan grande que lleve a eliminar la ventaja que los quinquenios suponen. O sea que entre funcionarios iguales con distintos quinquenios, aun disfrutando de mayor plus el de menos quinquenios, percibirá en total menos haberes que el de más quinquenios. Luego hemos de ver una escala de aplicación.

Mas antes de ello haremos unas observaciones para acabar de perfilar el sistema apuntado.

a) Por de pronto, es perfectamente compatible con un aumento de porcentaje a sueldo menor. Nada impide, consiguientemente, que el porcentaje máximo de plus se fije en tipo distinto para cada categoría de sueldos. Eso depende, claro es, de la concepción que se tenga de la justicia.

b) El porcentaje del plus variable es conveniente fijarlo en cantidad divisible por nueve. Porque precisamente la disminución en función del incremento de quinquenios, cuyo número máximo es ocho (art. 330 L. R. L.), debe hacerse por novenas partes o por un múltiplo de esas novenas partes. (En realidad, un divisor.)

c) El plus máximo total, fijo y variable, no debe llegar al 180 por 100 del sueldo base, pues a partir de ese porcentaje el sistema carecería de validez, como a continuación vemos.

Sueldo base anual Pts.	Quinquenios Pts.	Plus fijo Pts.	Plus variable Pts.	Total Pts.
13.000	—	90 % 11.700	90 % 11.700	36.400
13.000	1.300	90 % 11.700	80 % 10.400	36.400

O sea, que a partir del 180 por 100 de plus máximo, comienzan a darse casos en que lo que aumenta por quinquenios es igual a lo que se disminuye por plus, con lo que los haberes totales no varían. En el ejemplo expuesto se da en el pase de 0 a 1 quinquenio. No más allá, porque el segundo quinquenio, acumulativo, ya es superior al 10 por 100 del sueldo base.

d) Por último, el plus así configurado aparece como ligeramente corrector del régimen de quinquenios. De todos modos, los quinquenios conservan preeminencia. Hemos de verlo.

V. NORMAS ACCESORIAS

El sistema aquí preconizado puede completarse con ciertas disposiciones de índole distinta, ya en orden a su aplicación práctica, ya para lograr otro tipo de resultados.

A) Dado que el cumplimiento de quinquenios tiene lugar en épocas variables para cada funcionario, a fin de evitar enojosas complicaciones presupuestarias podría determinarse que la transformación del plus de un empleado por efecto de consolidar un nuevo quinquenio tuviese lugar siempre y en todo caso a partir del semestre, trimestre o mes siguiente al cumplimiento de tal quinquenio. Así, cumplido el día 12 de febrero, el nuevo plus comenzaría a devengarse a partir del 1 de julio, 1 de abril o 1 de marzo.

B) El plus fijo lo disfrutaría todo funcionario desde el día primero del mes siguiente a su toma de posesión. Y salvo el caso de supresión general por acuerdo corporativo, sólo podría ser privado del mismo como sanción por la comisión de una falta tipificada en el Reglamento, y previo expediente, en análogas condiciones que la pérdida o suspensión del sueldo.

C) Para el plus variable, en cambio, podría fijarse otro tipo de condiciones. Y así, exigir para su percibo un tiempo mínimo de servicios a la Entidad afectada. Seis meses, un año, etc.

Por lo que atañe a su privación temporal, el plus variable podría constituir una forma muy idónea para mantener la disciplina y el espíritu de celo, de trabajo y de colaboración. Por tanto,

en su concesión cabría que la Corporación se reservase la facultad de suspenderlo a aquellos funcionarios que sin haber incurrido en falta expresa, sancionable mediante expediente, mostrasen esa desidia, esa frialdad, esa negligencia, velada muchas veces, pero entorpecedora de los trabajos e incompatible con la relación de servicio que les vincula a la Corporación y con las normas que deben presidir en todo momento esa relación.

En tales casos, a propuesta o con informe del Jefe de la Dependencia, Secretario, Interventor, Depositario, Jefe de la Policía, etcétera, podría ser sancionado el funcionario con la pérdida del plus variable por un período de tiempo determinado y sin efecto alguno en el expediente personal del afectado. Sanción que constituiría un arma eficaz, manejada diestramente y con espíritu de estricta justicia.

VI. APLICACION PRACTICA

Y vamos ya a contemplar una plantilla, siquiera reducida, con el sistema de plus expuesto. Partiremos de un porcentaje ideal, por ejemplo el 54 por 100.

Sueldo base anual Pts.	Quinquenios Pts.	Plus fijo Pts.	Plus variable Pts.	Total Pts.
<i>Secretario.</i>				
32.000	—	27 % 8.640	27 % 8.640	49.280,00
32.000	3.200,00	8.640	24 % 7.680	51.520,00
32.000	6.720,00	8.640	21 % 6.720	54.080,00
32.000	10.592,00	8.640	18 % 5.760	56.992,00
32.000	14.851,20	8.640	15 % 4.800	60.291,20
32.000	19.536,32	8.640	12 % 3.840	64.016,32
32.000	24.689,95	8.640	9 % 2.880	68.209,95
32.000	30.358,94	8.640	6 % 1.920	72.918,94
32.000	36.594,83	8.640	3 % 960	78.194,83
<i>Interventor.</i>				
28.800	—	27 % 7.776	27 % 7.776	44.352,00
28.800	2.880,00	7.776	24 % 6.912	46.368,00
28.800	6.048,00	7.776	21 % 6.048	48.672,00

Sueldo base anual Pts.	Quinquenios Pts.	Plus fijo Pts.	Plus variable Pts.	Total Pts.
28.800	9.532,80	7.776	18 % 5.184	51.292,80
28.800	13.366,08	7.776	15 % 4.320	54.262,08
28.800	17.582,68	7.776	12 % 3.456	57.614,68
28.800	22.220,94	7.776	9 % 2.592	61.388,94
28.800	27.323,03	7.776	6 % 1.728	65.627,03
28.800	32.935,33	7.776	3 % 864	70.375,33
<i>Oficial.</i>				
18.000	—	27 % 4.860	27 % 4.860	27.720,00
18.000	1.800,00	4.860	24 % 4.320	28.980,00
18.000	3.780,00	4.860	21 % 3.780	30.420,00
18.000	5.958,00	4.860	18 % 3.240	32.058,00
18.000	8.358,80	4.860	15 % 2.700	33.918,80
18.000	10.989,18	4.860	12 % 2.160	36.009,18
18.000	13.888,09	4.860	9 % 1.620	38.368,09
18.000	17.076,80	4.860	6 % 1.080	41.016,89
18.000	20.584,57	4.860	3 % 540	43.984,57
<i>Subalterno.</i>				
10.400	—	27 % 2.808	27 % 2.808	16.016,00
10.400	1.040,00	2.808	24 % 2.496	16.744,00
10.400	2.184,00	2.808	21 % 2.184	17.576,00
10.400	3.442,40	2.808	18 % 1.872	18.522,40
10.400	4.826,64	2.808	15 % 1.560	19.594,64
10.400	6.349,30	2.808	12 % 1.248	20.805,30
10.400	8.024,23	2.808	9 % 936	22.168,33
10.400	9.866,65	2.808	6 % 624	23.698,65
10.400	11.893,31	2.808	3 % 312	25.413,31

Y ponemos punto final a estas notas. Nuestro deseo sería que pudieran servir de alguna utilidad.