

El derecho sindical en la función pública



Los incrementos retributivos

Juan M^o. Aburto Rike

*Director General de Régimen Jurídico y Función Pública
Departamento de Presidencia de la Diputación Foral de Bizkaia*

Quizá no sea éste el momento más oportuno para aproximarse a un humilde análisis sobre los derechos sindicales en la Función Pública, pero creo que merecerá la pena. Estamos en un momento de cierta ebullición en el que parece anunciarse una nueva congelación salarial en el sector público por un lado, y un “otoño-invierno caliente” por otro.

Da la impresión de que son los funcionarios principalmente quienes tienen que aportar mayores dosis de sacrificio en momentos de austeridad. Se parte así de una concepción del funcionario como elemento privilegiado del sistema y por eso se le exige un mayor esfuerzo. No es el momento de tomar partido sobre estas afirmaciones, pero sí quisiera expresar que no es bueno que el ciudadano-contribuyente (cliente de los servicios públicos) perciba una imagen deteriorada del funcionario (servidor) y como consecuencia se produzca una crisis de valores en lo público en general. En definitiva, todos debemos aportar elementos capaces de regenerar el tejido público.

En la actualidad las empresas consideran como uno de sus principales recursos al capital humano y la Administración Pública no puede (debe) sustraerse a esta corriente. De esta forma,

resulta obligado tomarse en serio la política a desarrollar para que nuestros recursos humanos sean el principal medio para prestar el servicio público correspondiente.

Dentro de esta concepción más moderna de los recursos humanos en la Administración Pública un elemento clave es la participación de los empleados públicos en la determinación de las condiciones de trabajo. Para analizar la compleja novedad que supone la aparición de la negociación colectiva hay que partir del sustancial incremento de funcionarios producido en los últimos quince años, así como del número creciente de unidades administrativas y su complejidad orgánica.

El reconocimiento de los derechos sindicales a los funcionarios públicos ha supuesto una modificación, incluso una quiebra, en la concepción clásica de la relación estatutaria, que se había carac-

terizado por la determinación unilateral de las condiciones de trabajo, dejando paso a la configuración de las relaciones laborales en base a la autonomía colectiva, impregnando así la relación estatutaria con los valores y principios comunes del trabajo contenidos en la Constitución.

Entre la prestación del trabajo en el sector público y en el privado, históricamente ha existido una cierta incomunicación, hasta el punto de que los funcionarios constituyeron un grupo social laboralmente aislado del resto de trabajadores y profesionales. Sin embargo, hoy en día debiéramos considerar que, en esencia, los funcionarios no son distintos de los demás trabajadores. Bien es cierto que se producen importantes peculiaridades en la relación estatutaria en función de la singularidad del empresario y del servicio público en que su objeto social consiste.



No es bueno que el ciudadano-contribuyente perciba una imagen deteriorada del funcionario y como consecuencia se produzca una crisis de valores en lo público

Marco normativo

La visión tradicional de la relación estatutaria estaba basada en el paternalismo y la imposición, disfrutando el funcionario de aquellos derechos y deberes contemplados en las normas que ordenan su régimen jurídico.

Esta concepción empezó a experimentar algunas variaciones en la época de la transición democrática, culminando en el reconocimiento constitucional de la libertad sindical y del derecho a la negociación colectiva de los funcionarios.

A partir del texto constitucional se produce una evolución legislativa que va concretando el derecho a la negociación colectiva de la siguiente forma:

■ La Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública

De esta texto se pueden derivar varias conclusiones:

- El reconocimiento de la posibilidad de negociar.
- La facultad del Gobierno para determinar las instrucciones de la negociación.
- La falta de previsión de los supuestos en que proceda la negociación.
- Se atribuye a la Administración la competencia para dar validez y eficacia a los acuerdos.

■ La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local

El artículo 95 señala que, *"la participación de los funcionarios, a través de sus organizaciones sindicales, en la determinación de sus condiciones de empleo, será la establecida con carácter general para todas las Administraciones Públicas en el Estatuto Básico de la Función Pública"*.

■ La Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical.

Del articulado de la Ley se deducen varias premisas:

- Se declara trabajadores a los funcionarios públicos, reconociéndoles el derecho a la negociación colectiva si bien *"en los términos previstos en las normas correspondientes"*.
- Los preceptos de la LOGS no son meras normas de remisión: reconocen el derecho a la negociación que remiten a otra normativa que precisará las peculiaridades de este derecho en la negociación colectiva.

■ La Ley 9/1987, de 123 de mayo, de Organos de Representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas

Mediante esta Ley se hace efectivo el derecho de los funcionarios públicos a la participación en la determinación de sus condiciones de empleo.

No obstante, no aparece una división del todo clara sobre las materias negociables y las excluidas, ya que la extensión de la consulta abarca un ámbito importante.

■ La Ley 7/1990, de 19 de junio, sobre negociación colectiva y participación en la determinación de las condiciones de trabajo de los empleados públicos

Esta Ley marca la evolución legislativa en la materia tras el rodaje que había supuesto la norma anterior y motivada por el diálogo con los agentes sociales.

Entre las innovaciones de esta norma aparece, en primer lugar, la referida a la terminología, ya que se menciona expresamente la *"negociación colectiva"*.

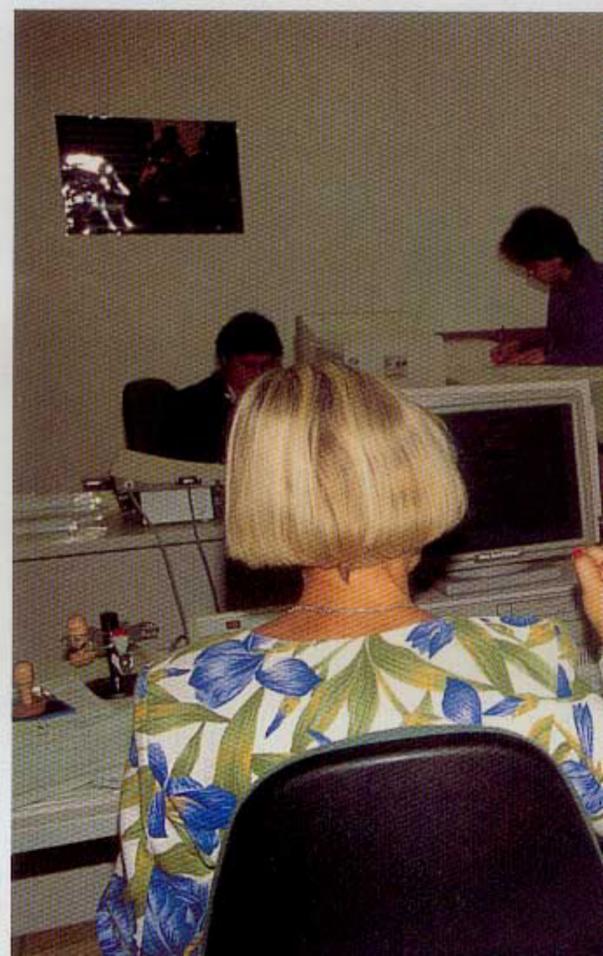
La novedad más importante consiste en la desaparición de la concepción antinómica entre ley y negociación colectiva. Se produce una ampliación de las materias objeto de negociación con la contrapartida disminución de la consulta.

La negociación colectiva

En una evolución lógica, con una cierta vis atractiva del derecho laboral, se ha ido produciendo una ampliación del contenido material de la negociación y una reducción del ámbito de la consulta. No obstante, el mantenimiento de la dualidad consulta-negociación ha producido un deslizamiento de la primera hacia la segunda como queda reflejado con el tratamiento de los incrementos retributivos. Se establece así que, *"cuando las consecuencias de las decisiones de la Administración Pública que afectan a sus potestades de organización puedan tener repercusión sobre las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos procederá la consulta"*.

Respecto a la naturaleza de la consulta podemos afirmar que se trata de un trámite obligatorio pero que no vincula a la Administración, si bien debe servir de elemento que contribuya a conformar la voluntad administrativa.

Para intentar profundizar en el objeto de la negociación conviene previamente situarnos en el límite que establece el artículo 34 de la Ley 9/87, conforme al cual *"quedan excluidas de la obligatoriedad de la consulta o negociación, en su caso, las decisiones de las Administraciones Públicas que afectan a sus potestades de organización, al ejercicio de los derechos de los ciudadanos ante los funcionarios públicos y al procedimiento de formación de los actos y disposiciones administrativas"*. Para algún sector doctrinal a la hora de determinar el alcance



de las potestades de organización debe quedar excluida la potestad organizatoria de los servicios. Así, estarían excluidas de la negociación las decisiones referidas a la estructura interna, pero serían materia negociable aquellas decisiones referentes a la organización de la función pública.

Llegados a este punto del análisis, es momento de adentrarnos en el artículo 32 de la LORAP para conocer el contenido material de la negociación.

* **Materia económica**

La materia económica ha venido siendo tradicionalmente el núcleo esencial de la negociación colectiva. En el ámbito de la función pública se ha producido una importante evolución legislativa desde la Ley 9/1987 a la Ley 7/1990. En la primera, la materia negociable se reducía a la mera aplicación de las retribuciones, más allá de una genérica mención a las materias de índole económica que contenía la norma. En la norma vigente el objeto se extiende a la determinación de las retribuciones y también al incremento retributivo. Este aspecto de la negociación será objeto de tratamiento separado con posterioridad.

* **Condiciones de trabajo. Conformación y organización de la plantilla**

En este apartado, podemos distinguir diversas materias, ya que el artículo utiliza una fórmula explicativa que denota la decidida voluntad de ensanchar el objeto negociable.

▼ **Empleo Público**

En el texto actual se añade el término *diseño* al de *preparación* de los planes de oferta de empleo público. No obstante, habrá que concluir que, si bien el legislador ha pretendido ampliar el

contenido de la negociación, no ha sido nada afortunado a la hora de definirlo. Con el *diseño* se quiere decir algo más que con la *preparación*, pero no comprende la formulación misma de la oferta. Conviene recordar que no podía ser de otra forma, ya que la oferta deriva de la plantilla y ésta del presupuesto que apruebe el legislador.

▼ **La clasificación de los puestos de trabajo**

Una vez más, hay que convenir que no sabemos con rigor qué se debe incluir dentro de este concepto. En este sentido, un sector doctrinal se inclina por entender que se trata de la relación de puestos de trabajo en la cual se plasma la clasificación. No se puede olvidar en este caso el límite de la reserva de ley.

* **La determinación de los programas y fondos para la acción de promoción interna, formación y perfeccionamiento**

Destacar simplemente la importancia que ha adquirido el aspecto formativo. La coparticipación se extenderá a la posibilidad de intervenir en la planificación, gestión e impartición de la formación continua.

* **Sistemas de ingreso, provisión y promoción profesional**

La reserva legal derivada del artículo 103.3 de la Constitución, abarca tanto al ingreso como a las condiciones de promoción y al modo de provisión de los puestos.

La normativa en esta materia incorpora previsiones-normativas que limitan la materia negociable en aras de garantizar los principios de mérito, capacidad y

publicidad. Algunas de estas previsiones son las siguientes:

- La ordenación administrativa de la composición y funcionamiento de los órganos de selección.
- Las administraciones deberán prever que los funcionarios seleccionados se encuentran debidamente capacitados para cubrir los puestos de aquellas comunidades autónomas con dos lenguas oficiales.
- Respecto al sistema de ingreso (concurso, oposición o concurso-oposición), podría caber la negociación, pero hay normas reglamentarias que matizan tal posibilidad.

* **Salud Laboral**

Las medidas de salud laboral se configuran como materia negociable por no estar contenidas en el ámbito de la reserva.

El incremento retributivo

Para analizar este aspecto clave de la negociación colectiva considero que es necesario abordar una doble problemática: por un lado, el límite presupuestario de los incrementos retributivos de los empleados públicos como condicionante de la negociación colectiva y, por otro, la competencia del Estado para establecer el incremento retributivo para el conjunto de las Administraciones Públicas.

□ **El límite presupuestario de los incrementos retributivos**

Para la determinación de la cuantía retributiva global existe una reserva de ley derivada del artículo 134 de la Constitución que establece que "*las leyes de presupuestos generales del Estado incluirán la totalidad de los gastos... del sector público estatal*".

De otra parte, el artículo 24.2 de la Ley 30/1984 (norma que posee carácter básico) señala igualmente que la cuantía de las retribuciones básicas y complementarias "*deberá reflejarse para cada ejercicio presupuestario, en la correspondiente ley de Presupuestos Generales del Estado y figurar en los Presupuestos de las demás Administraciones Públicas*".

Según lo expuesto, ¿cómo se debe interpretar el artículo 32.a) de la LORAP que incluye el incremento retributivo como materia negociable? Toda la doctrina se inclina por interpretar que únicamente cabe una negociación política y





no jurídica en la Mesa General de Negociación (no así en las sectoriales, autónomas o locales); es decir, se negociará el Proyecto de Ley de Presupuestos.

Admitir sin más esta tesis supondría una cortapisa importante a la efectividad de la negociación colectiva, ya que prácticamente no estaríamos ante una negociación sino ante una consulta cuya inobservancia, probablemente, carecería de consecuencias apreciables. Esta es una de las diferencias más importantes entre la negociación colectiva en el sector privado y el sector público.

Sin embargo, hemos de concluir que el importante papel del Estado de dirigir la política social y económica con el objeto de alcanzar la estabilidad económica y la conservación del pleno empleo (art. 40 CE) legitiman las limitaciones salariales impuestas presupuestariamente. No obstante, siempre debe agotarse el diálogo social en busca del consenso.

Alcance de la limitación presupuestaria del Estado a las comunidades autónomas y entes locales

Tanto la doctrina mayoritaria como la jurisprudencia del Tribunal Constitucional han entendido reiteradamente que la limitación establecida para los incrementos retributivos en la Ley de Presupuestos del Estado es aplicable tanto a las comunidades autónomas como a las entidades locales.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 96/1990, de 24 de mayo, confirmando la doctrina sentada en la sentencia 63/1986, de 21 de mayo, precisa que:

"La competencia estatal para regular las bases del régimen estatutario de los funcionarios puede extenderse a incluir en ella las previsiones relativas a las retribuciones de los funcionarios, comunes a todas las Administraciones Públicas, lo que, a su vez, hallaría fundamento en los principios constitucionales de igualdad y solidaridad. Pero también hay que tener en cuenta que encuentra su apoyo en la competencia estatal de dirección de la actividad económica general (artículo 149.1.13°), como medida "dirigida a contener la expansión relativa de uno de los componentes esenciales del gasto público"... "En tal sentido no resulta injustificado, que en razón de una política de contención de la inflación a través de la reducción del déficit público... se establezcan por el Estado topes máximos globales al incremento de la masa retributiva de los empleados públicos". (STC 63/1986).

El papel del Estado de dirigir la política social y económica para alcanzar la estabilidad y conservar el empleo legitiman las limitaciones salariales

"Sin embargo, no parece justificado, desde la perspectiva de los objetivos de la política económica general, que el Estado predetermine los incrementos máximos de las cuantías de las retribuciones de cada funcionario dependiente de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales. De aquí que ... sólo pueden estimarse conformes a la Constitución si se interpretan en el sentido de que el límite máximo... se refiere al volumen total de las retribuciones correspondientes a cada grupo y no a la retribución de cada una de las personas afectadas".

La competencia estatal se justifica en base a una múltiple fundamentación constitucional:

- El artículo 149.1.18 que reserva para el Estado la regulación de las bases del régimen estatutario
- El principio de igualdad
- El principio de solidaridad
- El artículo 149.1.13 que recoge la competencia del Estado para dirigir la actividad económica general.

No obstante, la jurisprudencia constitucional quisiera abrir una vía interpretativa distinta. El artículo 24.1 de la Ley 30/1984 señala que las retribuciones básicas serán iguales para todos los funcionarios públicos, en virtud de su grupo de clasificación. En el apartado segundo indica que tanto retribuciones básicas como complementarias deberán reflejarse en la Ley de Presupuestos, "y figura en los Presupuestos de las demás Administraciones Públicas". Por lo tanto, las retribuciones complementarias no tienen que ser idénticas y deben figurar en los presupuestos correspondientes, pero pudiera ser que experimentando incrementos diferentes según sea la Administración del Estado, la de las comunida-

des autónomas o la local. La propia sentencia analizada dice textualmente: "... puede extenderse a incluir en ella las previsiones relativas a las retribuciones de los funcionarios, comunes a todas las Administraciones Públicas..." No parece descabellado afirmar que las retribuciones comunes son las básicas y ninguna otra.

En cuanto al principio de igualdad, entiendo que no se ve alterado porque, como reiteradamente ha señalado el Alto Tribunal, no se produce desigualdad por dar un tratamiento distinto a situaciones diferentes. Y esto es justamente lo que aquí ocurre.

Tampoco resulta fácil entender que el principio de solidaridad se vea afectado porque de un ayuntamiento a otro o a la Administración del Estado, las retribuciones complementarias experimentan diferentes variaciones.

Por otro lado, esgrimir la competencia de dirección de la actividad económica general no parece una feliz idea, pues criterios de economía general debieran implicar diversos incrementos en base a otros criterios: endeudamiento, peso del capítulo-I del presupuesto respecto al total, nivel de gestión, productividad, eficiencia, calidad, etc.

Sin embargo, esta interpretación que dejo como reflexión se enfrenta a la terca jurisprudencia. La sentencia del Tribunal Constitucional 237/1992, de 15 de diciembre, incide en la competencia del art. 149.1.13:

"La Intervención del Estado como titular de la competencia exclusiva que le concierne para sentar las bases y coordinar la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE). A tal efecto no conviene olvidar la vocación planificadora de los Presupuestos Generales, programa económico anual de la Hacienda pública, dentro de los cuales las retribuciones del personal conforman uno de los componentes con mayor peso específico en el gasto público y en la política económica general. El límite retributivo en cuestión refleja sencillamente la opción en favor de las inversiones públicas como medida contra la inflación. Por otra parte, la competencia estatal sobre las bases del régimen estatutario de los funcionarios (art. 149.1.18), aquí convergente, puede comprender sin forzar su contenido propio las "previsiones relativas a las retribuciones de los funcionarios comunes a todas las Administraciones públicas, lo que, a su vez, hallaría fundamento en los principios constitucionales de igualdad y solidaridad".

Aún así, sigo pensando que en base precisamente al distinto peso específico que pueden tener el Capítulo I del presupuesto o las inversiones públicas, es posible justificar la no intervención del Estado.

Tampoco se puede olvidar que si bien en la Administración del Estado los sindicatos se sientan en la Mesa General y participan en una negociación formal, hay sindicatos que no están en esa Mesa y que tienen competencia para negociar los incrementos retributivos en virtud de la Ley 9/1987 y 7/1990 en una comunidad autónoma, ayuntamiento o diputación concreta. ¿Cómo se ve respetado en este caso el derecho a la negociación colectiva cuando ni siquiera formalmente se ha participado?

Finalmente, sería conveniente analizar la realidad y observar cómo se producen incrementos retributivos diferentes en los distintos niveles de la Administración, que corren mejor o peor suerte según se interponga o no el correspondiente recurso.

La previsión social

La posibilidad de la previsión social como materia de negociación surge del apartado f) del artículo 32 que incluye entre las materias negociables "todas aquellas materias que afecten de algún modo a la mejora de las condiciones de vida de los funcionarios jubilados".

Podría parecer que la inclusión de esta referencia abre a la negociación colectiva de los funcionarios un campo más amplio que el propio de la negociación colectiva entre trabajadores y empresarios. Sin embargo, esto no es así, ya que la doctrina señala como indisponible negocialmente el sistema de Seguridad Social para funcionarios, al igual que está excluida del contenido de los convenios colectivos. La indisponibilidad negocial se refiere exclusivamente al sistema público obligatorio de protección social. De esta forma, cabe entender que el apartado f) del artículo 32 de la Ley 9/1987, se refiere a la posibilidad negocial de prestaciones adicionales al régimen obligatorio.

Al abordar esta cuestión surge un inciso de orden retributivo, ya que se ha venido entendiendo que la participación de las administraciones públicas en entidades de previsión tienen la consideración de abono diferido, que tendría carácter de retribución indirecta, incorporando así un nuevo concepto retributivo no contemplado en el artículo 23 de la

Ley 30/1984, cuestión incluida en el régimen estatutario y no negociable. A juicio de algún autor sólo se vulneraría el artículo 23 citado en el caso de tratarse de una ampliación de las retribuciones directas. Esto es así en base a la admisión de retribuciones regladas distintas de las contenidas en la Ley 30/1984 (prestaciones de vivienda, anticipos reintegrables). Pero es que, además, la Ley 9/1987 ha abierto este espacio negocial.

Una vez resuelta favorablemente la cuestión que posibilite entender la previsión social complementaria como materia negociable, vamos a analizar la evolución legislativa en la materia.

1.- La Ley 8/1987, de 8 de junio, de Planes y de Fondos de Pensiones

Parece claro, a la vista de las consideraciones que seguidamente pasaremos a formular, que la Ley 8/1987, de 8 de junio, de Planes y Fondos de Pensiones, supuso realmente configurar una nueva situación legal, distinta de la hasta ese momento existente en relación con la regulación de sistemas complementarios de previsión de los funcionarios.

Así vemos que en el art. 3º.1.a) se define al Promotor del Plan, como sujeto constituyente de los Planes de Pensiones, en los siguientes términos:

"a) El Promotor del Plan: tiene tal consideración cualquier Entidad, Corporación, Sociedad, Empresa, Asociación, Sindicato, o colectivo de cualquier clase que insten a su creación o participen en su desenvolvimiento".

Y en el número 3 del mismo artículo 3º, se dice:

"3.- Son Entidades promotoras de los Fondos de Pensiones las personas jurídicas que insten y, en su caso, participen en la constitución de los mismos en los términos previstos en esta Ley".

No existe, en este precepto, ni en ninguno otro de la Ley, ninguna distinción sobre la naturaleza pública o privada de los posibles promotores de Planes y Fondos de Pensiones, ni se establece ninguna condición subjetiva específica para ostentar tal condición. Al contrario, únicamente se efectúa una remisión lógica, y aplicable a cualquier Promotor, sea público o privado, a los términos de la propia Ley para regular el modo de participación de esas personas jurídicas en los Planes y Fondos de Pensiones.

Por tanto, una primera conclusión se impone: a tenor de la Ley 8/87, de 8 de junio, cualquier Corporación o Entidad, sea pública o privada, puede promover y participar en Planes y Fondos de Pensiones.

No existe ningún impedimento legal, establecido en dicha Ley, para que las Administraciones Públicas puedan ostentar tal condición de Promotor.

En este momento del análisis, debemos preguntarnos cómo puede ser la participación de las Administraciones Públicas en los Planes y Fondos de Pensiones.

La Ley no establece un sistema determinado y único de participación del





Promotor, admitiendo que la misma suponga sólo la promoción en su constitución, o bien la implicación en su desenvolvimiento efectuando aportaciones, o ambas cosas a la vez.

Las Administraciones Públicas pueden realizar contribuciones a los Planes y Fondos de Pensiones como tales Promotores por las siguientes razones:

❖ **La Disposición Final 2ª. de la propia Ley 8/87 establece:**

"2ª.- Los Organismos a que se refiere la Disposición Adicional Cuadragésimo Octava de la Ley 46/1985, de 27 de Diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1986, podrán promover Planes y Fondos de Pensiones en los términos previstos en la presente Ley".

Pues bien, esta Disposición Final Segunda, sólo se puede entender en el sentido que mantenemos; esto es, que cabe también la participación de las Administraciones Públicas en la financiación de los Planes de Pensiones, porque:

- ✓ Dentro de los términos de la Ley, está, como hemos visto, la posibilidad de efectuar aportaciones, sin distinguir entre promotores de naturaleza pública o privada. Y allí donde la Ley no distingue, no se puede ni se debe distinguir.
- ✓ Al contrario, si el legislador hubiera querido circunscribir la actuación de las Administraciones Públicas a la participación en la creación o constitución de los Planes y Fondos de Pensiones, pero sin efectuar luego aportaciones, lo hubiera dicho así expresamente, en vez de remitirse a los términos de la propia Ley 8/1987.
- ✓ La misma referencia por el legislador, precisamente a esa Disposición Adicional Cuadragésimo Octava de la Ley 46/1985 es indicativa de que el legislador quiere establecer que la prohibición de efectuar aportaciones públicas no opera ni es de aplicación en los casos de Planes de Pensiones promovido por las Administraciones Públicas.



Es evidente que si en el ánimo del legislador hubiere estado sólo permitir la *promoción* en su estricto sentido, manteniendo la prohibición de efectuar aportaciones, no hubiera introducido esta disposición final 2ª, con referencia precisamente a un precepto con un contenido estrictamente relativo a la financiación, como es la Disposición Adicional Cuadragésimo Octava de la Ley 46/1985.

Y defender esta tesis tampoco supone entrar en colisión o contradicción con las Disposiciones Adicionales 4ª y 5ª del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, porque cuando éste entra en vigor no existen los Fondos de Pensiones en España, y la Ley 8/1987, como Ley posterior y especial, prevalece y prevalece en todo caso sobre dicho Real Decreto legislativo.

❖ **El art. 63 de la Ley 33/87, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988**

Más aún, hay otro hecho que indica cuál era y es la voluntad del legislador en esta materia.

En efecto, cuando ya en vigor la Ley 8/1987, se elaboran los Presupuestos Generales del Estado para 1988, el legislador, en dicho art. 63, y por lo que a este recurso concierne, previene:

"Uno.- A partir de 1 de enero de 1988, las Entidades o Sistemas de Previsión Social distintos o complementarios de los regímenes públicos básicos de previsión que pudiera tener constituido el personal de los Organos Constituciona-

les, las distintas Administraciones Públicas y sus Organismos Autónomos, las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, los Entes y Organismos Públicos exceptuados de la aplicación de la Ley de 26 de diciembre de 1958, y las empresas y sociedades mencionadas en la letra g) del art. 52 de esta Ley, sólo podrán financiarse con recursos públicos en los términos que se expresan a continuación.

Dos.- Las Mutualidades y Montepíos de Funcionarios de Estado y de la Seguridad Social y los Planes y Fondos de Pensiones que, al amparo de lo dispuesto en la Disposición Final Segunda de la Ley 8/1987, de 8 de Junio, pudieran haber promovido los Organismos y Entidades Públicos referidos en el párrafo anterior, se regularán por su legislación específica a efectos de las condiciones aplicables a su financiación con cargo a recursos públicos".

Pues bien, dos datos aparecen con singular claridad a la vista de este precepto.

En primer lugar, que se está reconociendo, una vez más, la posibilidad de que las Administraciones Públicas hayan podido promover Planes y Fondos de Pensiones y, en segundo lugar, y esto es relevante, que la excepción a la prohibición de financiar con recursos públicos se considera y se asume por el legislador aunque remitiéndola o condicionándola a lo que diga la legislación específica de los Planes y Fondos de Pensiones.

Cuando en el art. 63.2 se dice que los Planes y Fondos de Pensiones, que



podieran haber promovido los organismos y entidades públicas, "se regularán por su legislación específica a efectos de las condiciones aplicables a su financiación con cargo a recursos públicos", esa legislación específica no es la de los Organismos y Entidades Públicas, sino la de los propios Planes y Fondos de Pensiones.

Esto es indiscutible desde el punto de vista de la interpretación literal o gramatical, porque la expresión "su legislación específica" sólo puede ir conexas o referida a los sujetos de la oración, que son las Mutualidades y Montepíos y los Planes y Fondos de Pensiones. Si el legislador se estuviera refiriendo a la legislación específica de los organismos y entidades públicas como promotores, no hubiera construido o redactado el párrafo en esa forma, y hubiera dicho algo así como "se regularán por la legislación específica de los mismos o de estos" en vez de utilizar el término "su regulación específica".

A la misma conclusión llegamos si acudimos al criterio de la interpretación lógica, ya que ningún sentido o necesidad existiría del precepto si no se quería introducir una excepción a la prohibición de financiar con recursos públicos, a partir de la aplicación y de la operatividad, en sus propios términos de la Ley 8/1987 de Planes y Fondos de Pensiones.

❖ La Disposición Adicional Undécima nº. 23 de la Ley 30/95, de 8 de noviembre de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados

Finalmente, por si alguna duda pudiera haber, la Disposición Adicional Undécima nº. 23 de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, sobre Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados, ha dado una nueva redacción a la Disposición Final Segunda de la Ley 8/1997, de 8 de junio, de Planes y Fondos de Pensiones, en los siguientes términos:

"Disposición Adicional Undécima.- 23.- Se da nueva redacción a la Disposición Final Segunda de la Ley 8/1987, de 8 de junio, sobre Planes y Fondos de Pensiones, en los siguientes términos:

- Disposición Final Segunda

Los Organismos a que se refiere la Disposición Adicional Cuadragésimo Octava de la Ley 46/1985, de 27 de Diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1.986, podrán promover Planes y Fondos de Pensiones y realizar contribuciones a los mismos, en los tér-

minos previstos en la presente Ley y desde su promulgación".

Entendemos que con la nueva redacción, el legislador no ha configurado una nueva situación legal, sino que se ha limitado a mejorar o perfeccionar el texto anterior para eliminar posibles dudas interpretativas del mismo. Como hemos razonado con la redacción anterior de esa Disposición Final Segunda de la Ley 8/1987, en conexión con el resto de disposiciones antes analizadas, era obligado sostener la legalidad de las contribuciones de los organismos y entidades públicas a Planes y Fondos de Pensiones.

Reflexiones sobre la congelación salarial

Desde la Administración del Estado parece que se va a adoptar el criterio de la congelación de salarios de los empleados públicos para 1997. No parece aventurado afirmar que, si esta decisión se confirma, la negociación colectiva en el sector público resultaría seriamente afectada, podríamos incluso señalar que no se ha producido.

Un análisis de esta posible decisión desde la perspectiva del valor otorgado al diálogo social conduce a concluir una cierta marginación del mismo, ya que se desprecia el contenido de los acuerdos alcanzados entre el anterior gobierno y los interlocutores sociales. Desde esta opinión hubiera sido más razonable una renegociación del acuerdo, nunca una eliminación de aquella cláusula que garantizaba el poder adquisitivo.

Pero es que deberíamos preguntarnos sobre la legitimidad de una política de rentas que se circunscriba en exclusiva al sector público, porque en el sector privado se habla de criterios como moderación salarial, austeridad en los incrementos de los salarios o incrementos ligados a la productividad en las empresas. ¿Se ha preguntado alguien, con seriedad, sobre la validez de similares criterios para la Administración Pública? Creo que podemos adelantar una respuesta negativa.

No se puede ocultar que hay un factor primordial que diferencia la relación laboral (o estatutaria) del sector privado al sector público: la estabilidad en el empleo. Entiendo que en base a este argumento se sugiere un mayor sacrificio a los empleados considerados privilegiados. Si esto es así, creo que es necesaria una política de personal sustancialmente diferente en el sector público. Los emple-

ados públicos aparecen como privilegiados a los cuales se les puede pedir un esfuerzo económico de esta dimensión. Sin embargo, a futuro, es necesaria una nueva concepción de la relación estatutaria que se acerque al concepto laboral y tienda a entender el servicio público como un desarrollo profesional atractivo para los jóvenes, eliminando el concepto de "oposición-estabilidad en el empleo", y sustituyéndolo por criterios de eficacia, eficiencia y productividad que redunden en servicios públicos de calidad que merecen ser retribuidos adecuadamente.

Existe la impresión de que se pretende lograr un resultado meramente presupuestario cuando quizá el problema que subyace a la congelación salarial es la necesidad de la reconversión de la Administración Pública. Soy consciente de que esto supondría abordar seriamente la cuestión del dimensionamiento de la Administración, de las duplicidades en los servicios, de las competencias de los diversos niveles de la Administración, etc. Lógicamente es más sencilla la congelación salarial que estas cuestiones de orden estructural que supondrían una auténtica revolución. Sin embargo, es absolutamente necesario abordar el modelo de Administración que queremos, y no se puede perder más tiempo. Entre tanto, sería necesario que las ofertas de empleo público se redujeran, no a la mitad, sino a la congelación efectiva, que se amortizaran los puestos innecesarios, que la formación se utilizara no sólo para conseguir méritos, sino como instrumento de la empresa (Administración) para una mejor ordenación de algunos sectores (Educación, por ejemplo).

La tarea es importante, pero el objetivo merece la pena. Es necesaria una Administración en la que el ciudadano deposite su confianza nuevamente. ■

El problema que subyace a la congelación salarial es la necesidad de la reconversión de la Administración Pública