

I. ESPAÑA

EL NUEVO SISTEMA RETRIBUTIVO DE LOS FUNCIONARIOS Y SU APLICACION

SUMARIO: I. Introducción.—II. Breve referencia a la evolución histórica hasta 1984.—III. El sistema de retribuciones tras la Ley 30/1984: 1. Retribuciones básicas. 2. Retribuciones complementarias. 3. Otros conceptos retributivos. 4. Situaciones de los funcionarios y retribuciones. 5. Retribuciones durante las vacaciones, permisos y licencias. 6. Retribuciones de los funcionarios en prácticas.—IV. La aplicación del nuevo sistema retributivo. Especial referencia al llamado sistema HAY: 1. El sistema HAY. 2. La aplicación del sistema a la Administración del Estado. 3. La importancia del complemento específico. 4. El complemento de productividad.—V. La negociación de los conceptos retributivos: 1. La normativa constitucional y legal. Los textos de Derecho Internacional. 2. La doctrina del Tribunal Constitucional. 3. El Proyecto de Ley de Organos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas.—VI. El límite de las disponibilidades presupuestarias y la determinación de las retribuciones de los funcionarios públicos.—VII. Las retribuciones de los funcionarios y el Estado de las Autonomías: 1. Competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas. 2. Las leyes autonómicas de la Función Pública y las respectivas leyes de Presupuestos.—VIII. Retribuciones de los funcionarios de la Administración Local.—IX. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

Lo que en las páginas siguientes se ofrece no es más que una *descripción*, a veces crítica, de las líneas básicas del actual sistema retributivo de la función pública. Intentar la elaboración de un estudio que quiera ser profundo resulta, sin duda, todavía prematuro por, cuando menos, tres razones:

Primera, la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, regula un nuevo sistema retributivo cuya instauración no es inmediata, sino gradual, por lo que ni siquiera en el seno de la propia Administración del Estado cabe hablar de sistema retributivo único.

Segunda, la posibilidad que tienen las Comunidades Autónomas (posibilidad que hoy, 1986, no todas han aprovechado) de dictar sus propias leyes de la función pública, en los términos señalados en la Constitución, trae como consecuencia que hasta que tales leyes no sean aprobadas (y algunas de ellas están planteando serios problemas, como es el caso de la de Galicia) el cuadro retributivo no sea completo.

Tercera, tampoco en el ámbito local es posible hablar de un sistema retributivo consolidado, pues, tras la aprobación de la vigente Ley de Bases de Régimen Local de 1985 y del Texto Refundido de 1986, el Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, establece que el nuevo sistema retributivo se irá aplicando en las Corporaciones Locales durante 1986.

Si a estas tres razones añadimos que las leyes de presupuestos suelen alterar, a veces sustancialmente, el modelo retributivo público, es forzoso concluir que, o mostramos la realidad de una situación transitoria, o debemos demorar para más adelante un análisis más profundo de los derechos económicos de los funcionarios. Nosotros, por el momento, y con la vista puesta en este segundo objetivo, hemos optado por el primero.

II. BREVE REFERENCIA A LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA HASTA 1984

Hasta el texto de 1964, el sistema retributivo de los funcionarios constituía, como en alguna ocasión se ha dicho, «un caos de proporciones gigantescas». La presencia de múltiples conceptos retributivos, de importantes desigualdades internas, de sobresueldos del más diverso tipo y de notables diferencias con los niveles retributivos de la empresa privada exigían que el legislador tomase cartas en el asunto. Así se hizo, y fruto de ello fue la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964 y la Ley de Retribuciones de 4 de mayo de 1965, con las que comienza una nueva etapa caracterizada por una mayor racionalización y un considerable aumento del nivel retributivo, a la par que se limaban no pocas desigualdades de las hasta entonces existentes. No obstante, el sistema se modificó mediante el Real Decreto-ley 22/1977, de 30 de marzo. En él se afianza la diferencia entre retribuciones básicas y complementarias. De entre las primeras (sueldo, grado, trienios y pagas extraordinarias) merece especial atención, pues en la actualidad se ha suprimido, el grado, intento de instaurar un sistema de carrera administrativa. Los funcionarios percibirían una cantidad en función del grado, teniendo en cuenta que el grado inicial podría superarse accediendo sucesivamente a grados superiores por el paso de períodos de cinco años. Las leyes de presupuestos, sin embargo, dejaron en suspenso el sistema.

Las retribuciones complementarias, por su parte, eran ordinarias y especiales. En las primeras se incluían el complemento de destino (calculado en función del nivel y que fue notablemente desdibujado por la creación artificiosa de jefaturas) y el familiar. Las segundas eran el complemento de dedicación exclusiva (que no siempre, por no decir que casi nunca, se correspondía con una real dedicación funcional de ese tipo), las gratificaciones y los incentivos o primas de productividad, también distribuidos de forma un tanto arbitraria.

A los anteriores conceptos retributivos se añadían las indemnizaciones por razón del servicio o residencia.

El sistema descrito, que supuso un notable avance en relación con la situación anterior, no fue, sin embargo, correctamente aplicado. Las su-

cesivas leyes de presupuestos retrasaron una y otra vez la implantación efectiva del grado. Además, tal modelo retributivo fue duramente criticado. Su complejidad, falta de transparencia, falta de equidad tanto externa (en relación con la empresa privada) como interna, falta de criterios objetivos en su aplicación, etc., son algunos de los defectos que del mismo se han señalado.

Ello ha forzado, una vez más, al legislador a modificar el sistema retributivo. Ahora, además, con un motivo adicional antes inexistente: la nueva configuración territorial del Estado, que exige tomar en consideración las competencias legislativas que sobre función pública, y en concreto sobre su sistema retributivo, pueden asumir las Comunidades Autónomas.

Tras varios anteproyectos y proyectos frustrados, por fin uno prosperó, aunque con vocación de provisionalidad, dando lugar a la Ley 30/1984, con la que se abre una nueva etapa, que ahora examinamos.

III. EL SISTEMA DE RETRIBUCIONES TRAS LA LEY 30/1984

El punto de partida esencial en torno al cual gira todo el nuevo sistema retributivo diseñado por la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública es el de valorar el *puesto de trabajo*, y no la pertenencia a un determinado cuerpo o escala. La Exposición de Motivos de la Ley lo indica claramente:

«La Ley modifica... el actual sistema de retribuciones, estableciendo con claridad una primacía importante para aquellas que van ligadas al desempeño del puesto de trabajo.»

Las retribuciones siguen siendo básicas y complementarias.

1. *Retribuciones básicas*

Su cuantía será igual en todas las Administraciones Públicas para cada uno de los grupos en que se clasifican los cuerpos, escalas, categorías o clases de funcionarios (art. 24.1 de la Ley).

Son las siguientes (art. 23.2):

a) *Sueldo*: cantidad fija señalada en las leyes de presupuestos para cada ejercicio económico asignada a cada uno de los grupos (A, B, C, D y E) en que se organizan los cuerpos y escalas, clases o categorías de funcionarios. El sueldo de los funcionarios del grupo A no podrá exceder en más de tres veces al sueldo de los del grupo E.

b) *Trienios*: cantidad igual para cada grupo por cada tres años de servicio. Se fijará en las leyes de presupuestos.

c) *Pagas extraordinarias*: dos al año, por un importe *mínimo* cada una de ellas de una mensualidad del sueldo y trienios. Se devengan los meses de junio y diciembre.

2. *Retribuciones complementarias*

a) *Complemento de destino*: cantidad correspondiente al nivel del puesto que se desempeñe. Los puestos de trabajo se clasifican en 30 niveles (art. 21 Ley 30/1984). Por Real Decreto 2617/1985, de 9 de diciembre («BOE» de 16 de enero de 1986), se han determinado los intervalos que corresponden a cada cuerpo o escala según el grupo a que pertenezcan:

<i>Cuerpo o Escala</i>	<i>Nivel mínimo</i>	<i>Nivel máximo</i>
GRUPO A	11	30
GRUPO B	9	26
GRUPO C	8	22
GRUPO D	6	18
GRUPO E	1	14

Todo funcionario posee un grado personal que corresponderá a alguno de los niveles en que se clasifiquen los puestos de trabajo. Según el artículo 13, c), de la Ley de Presupuestos para 1986, en ningún caso los funcionarios podrán consolidar un grado personal superior al máximo del intervalo que se asigne a su cuerpo o escala. La disposición adicional segunda del Real Decreto 2617/1985 dispone que «los funcionarios comenzarán a adquirir su grado personal con efectos de 1 de enero de 1985».

b) *Complemento específico*: destinado a retribuir las condiciones particulares de *algunos* (no de todos, por tanto) puestos de trabajo en atención a su especial dificultad técnica, dedicación, responsabilidad, incompatibilidad, peligrosidad o penosidad. En ningún caso podrá asignarse más de un complemento específico a cada puesto de trabajo.

Se trata de una de las más significativas novedades del nuevo sistema retributivo, hasta el punto de que el modelo instaurado por la Ley 30/1984 sólo se aplica desde el momento en que se fije, en su caso, la cuantía del complemento específico. Esto se lleva a cabo mediante la aprobación por el Gobierno de los llamados catálogos de puestos de trabajo. Hasta el momento se han aprobado los de todos los Departamentos ministeriales, y se tiene la intención de que estén también aprobados los de todos los organismos autónomos de la Administración del Estado antes de finales de 1986. Hasta entonces, y allí donde no esté aprobado, se seguirá aplicando el sistema anterior (así se estableció en la disposición transitoria novena de la Ley 50/1984, de Presupuestos Ge-

nerales del Estado para 1985; véase, asimismo, la disposición transitoria segunda de la Ley 46/1985, de Presupuestos para 1986; en igual sentido, la disposición transitoria primera del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1987, «BOCG», Congreso de los Diputados, Serie A, núm. 8-1, de 30 de septiembre de 1986).

c) *Complemento de productividad*: destinado a retribuir el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés o iniciativa con que el funcionario desempeñe su trabajo.

En todo caso, las cantidades que perciba cada funcionario por este concepto serán de conocimiento público de los demás funcionarios del Departamento u organismo interesado, así como de los representantes sindicales (art. 23 Ley 30/1984).

El artículo 13.1, E), de la Ley de Presupuestos para 1986 —art. 15.1, E), del Proyecto de Ley de Presupuestos para 1987— dispone que el Departamento ministerial respectivo determinará la cuantía individual que corresponda, en su caso, de acuerdo con las siguientes normas:

«Primera. La *apreciación* de la productividad deberá realizarse en función de *circunstancias objetivas* relacionadas directamente con el desempeño del puesto de trabajo y la consecución de los resultados u objetivos asignados al mismo en el correspondiente programa. Los complementos de productividad se harán *públicos* en los centros de trabajo.

Segunda. En ningún caso, las cuantías asignadas por complemento de productividad durante un período de tiempo originará *ningún tipo de derecho individual* respecto de las valoraciones o apreciaciones correspondientes a períodos sucesivos.

Asimismo, se dará cuenta de tales cuantías a los Ministerios de Economía y Hacienda y de la Presidencia, especificando los criterios de distribución aplicados, entre los que transitoriamente se podrá incluir la consideración de las retribuciones percibidas en el mismo puesto en el anterior régimen retributivo. A la vista de la información recibida, los Ministerios de Economía y Hacienda y de la Presidencia elevarán al Gobierno las propuestas pertinentes en orden a la homogeneización de criterios para la aplicación del complemento de productividad.»

Se aprecia un intento de controlar la aplicación del complemento de productividad, para así contar con un instrumento que, al menos en parte, incentive al funcionario más eficaz. No obstante, se corre el peligro de caer en amiguismos no deseables que tenderían a beneficiar no precisamente al funcionario que muestre más interés, sino al que más interese.

d) *Gratificaciones*: por servicios extraordinarios fuera de la jornada normal. En ningún caso podrán ser fijas en su cuantía y periódicas en su devengo.

Según el artículo 13.1, F), de la Ley 46/1985 —art. 15.1, F), del Proyecto de Ley de Presupuestos para 1987—, tienen carácter excepcional y sólo podrán ser reconocidas cuando no sea posible remunerar los servicios mediante las restantes retribuciones complementarias.

3. *Otros conceptos retributivos*

Además de las anteriores retribuciones, deben tenerse en cuenta, aunque con una importancia mucho menor, las siguientes:

a) *Indemnizaciones por razón del servicio*: según el Real Decreto 1344/1984, de 4 de julio (modificado por el 446/1985, de 15 de marzo), darán lugar a indemnización los supuestos siguientes:

- Comisiones de servicio.
- Traslados de residencia.
- Asistencias a sesiones de Consejos u órganos similares.
- Participación en Tribunales de oposiciones o de pruebas selectivas u otros órganos encargados de la selección de personal.

b) *Ayuda familiar*: su cuantía, puramente simbólica, se fija en atención a las cargas familiares del funcionario. Regulada por la Ley de 15 de julio de 1954, no experimentará aumento alguno en su cuantía durante 1986, según la Ley 46/1985, de Presupuestos.

c) *Indemnización por residencia*: se concede a los funcionarios que ocupen un puesto de trabajo en Ceuta, Melilla, valle de Arán, islas Baleares e islas Canarias. Según el artículo 20.1 de la Ley de Presupuestos para 1986, durante este año continuará devengándose la indemnización por residencia en territorio nacional en las cuantías correspondientes a 1985, excepto en Ceuta y Melilla, donde la indemnización se incrementará en un 7,2 por 100.

d) *Ayuda para comida*: concepto retributivo ya suprimido salvo para los funcionarios que lo tuvieran reconocido en 31 de diciembre de 1984, en tanto continúen prestando servicios en Madrid y Barcelona. Su importe será absorbido por cualquier mejora retributiva, excluido trienios (art. 20.4 de la Ley 46/1985 y Resolución de 28 de diciembre de 1985 de la Secretaría de Estado de Hacienda por la que se dictan instrucciones en relación con las nóminas para el año 1986).

e) *El complemento personal y transitorio*: mención aparte merece el citado complemento, introducido por la disposición transitoria décima de la Ley de Medidas:

«Los funcionarios que como consecuencia de la aplicación del régimen retributivo establecido en la presente Ley

experimenten una disminución en el total de sus retribuciones anuales, con exclusión del actual concepto retributivo de dedicación exclusiva y de aquellos otros que dependen exclusivamente de las características del puesto de trabajo o del nivel de rendimiento o de productividad de los funcionarios, tendrán derecho a un complemento personal y transitorio por la diferencia que será absorbido por cualquier futura mejora retributiva según los criterios que establezcan las sucesivas leyes de presupuestos.»

Según el artículo 13.1, G), de la Ley 46/1985, de Presupuestos para 1986 —art. 15.1, G), del Proyecto de Ley de Presupuestos para 1987—, a efectos de dicha absorción, el incremento de retribuciones de carácter general que se establece en dicha Ley «sólo se computará en el 50 por 100 de su importe, entendiéndose que tienen este carácter el sueldo, referido a catorce mensualidades, el complemento de destino y el específico. En ningún caso se considerarán los trienios, el complemento de productividad ni las gratificaciones por servicios extraordinarios».

4. Situaciones de los funcionarios y retribuciones

El sistema retributivo descrito es el que corresponde, como es obvio, a los funcionarios en servicio activo.

En lo que al resto de las situaciones se refiere, deberá tenerse en cuenta lo dispuesto por el Real Decreto 730/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de situaciones administrativas de los funcionarios de la Administración del Estado, en relación tanto con la Ley 30/1984 como con la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964.

Los funcionarios en la situación de *servicios especiales* recibirán la retribución del puesto o cargo efectivo que desempeñen y no el que les corresponda como funcionarios. Excepcionalmente (según dispone el artículo 10 del RD 730/1986), y cuando las retribuciones por los trienios que tuviesen reconocidos no pudieran ser percibidas con cargo a los correspondientes presupuestos, deberán ser retribuidos en tal concepto por el Departamento al que figuraban adscritos en la situación de servicio activo.

Los funcionarios en situación de *excedencia forzosa* tendrán derecho a la percepción del sueldo, trienios, pagas extraordinarias y ayuda familiar (art. 16 del citado Real Decreto).

Quienes se encuentren en situación de *excedencia voluntaria* no devengarán retribuciones.

Aquel que se encuentre en situación de *suspensión provisional* tendrá derecho a percibir el 75 por 100 de su sueldo, trienios y pagas extraordinarias, así como la totalidad de su ayuda familiar, excepto en caso de paralización del procedimiento imputable al interesado, que comportará la pérdida de toda retribución mientras se mantenga dicha paralización (según dispone el artículo 22 del RD 730/1986; el artículo 49.2 de la LFCE

de 1964 establece que la pérdida de retribuciones en este caso será «hasta que el expediente sea resuelto»). Asimismo, no se acreditará haber alguno en caso de incomparecencia en el procedimiento disciplinario.

Cuando la suspensión no sea declarada firme, el tiempo de duración de la misma se computará como de servicio activo, con reconocimiento de todos los derechos económicos desde la fecha de efectos de la suspensión (art. 49.3 de la LFCE).

Como es natural, la *suspensión firme* lleva emparejada la pérdida de los derechos económicos correspondientes.

5. *Retribuciones durante las vacaciones, permisos y licencias*

a) *Vacaciones*: según el artículo 68 de la LFCE (ver, además, la Instrucción de 21 de diciembre de 1983 de la Secretaría de Estado para la Administración Pública), «todos los funcionarios tendrán derecho a disfrutar, durante cada año completo de servicio activo, de una *vacación retribuida* de un mes, o a los días que en proporción le correspondan si el tiempo servido fue menor».

b) *Permisos*: la Ley 30/1984 ha modificado sustancialmente los motivos por los que puede concederse permiso (art. 30). A ello debe añadirse, además, lo dispuesto por la Resolución de 27 de agosto de 1985 de la Secretaría de Estado para la Administración Pública, en la que se dispone el derecho a seis días de permiso a lo largo del año. En todo caso, los permisos son *retribuidos*.

c) *Licencias*:

Por *enfermedad* que impida el normal desempeño de las funciones públicas, el funcionario tiene derecho a la licencia de hasta tres meses cada año natural, con *plenitud de derechos económicos*. Dichas licencias podrán prorrogarse por períodos mensuales, devengando sólo el sueldo y el complemento familiar (art. 69 LFCE).

Por razón de *matrimonio*, quince días, y por razón de *embarazo*, seis semanas antes del parto y ocho después, pudiendo acumularse en un solo período posterior de hasta cien días. En ambos casos permanecen *intactos los derechos económicos* del matrimonio o funcionaria (art. 71 LFCE y RD 2855/1978, de 16 de noviembre).

Según el artículo 72 LFCE, podrán concederse licencias para realizar *estudios sobre materias directamente relacionadas con la función pública*, con derecho al percibo del sueldo y complemento familiar.

Por último, también podrán concederse licencias por *asuntos propios* (tres meses cada dos años), si bien en este caso el funcionario *no tiene derecho a retribución alguna*.

6. *Retribuciones de los funcionarios en prácticas*

Tales retribuciones se encuentran hoy reguladas en el Real Decreto 456/1986, de 10 de febrero.

El funcionario en prácticas percibirá una retribución equivalente al sueldo y pagas extraordinarias correspondientes al grupo en el que esté clasificado el cuerpo o escala en el que aspira a ingresar.

Si las prácticas se realizan desempeñando un puesto de trabajo, el importe anterior se incrementará en la cuantía correspondiente a las retribuciones complementarias de dicho puesto.

Quienes ya estuviesen prestando servicios remunerados en la Administración podrán optar entre la remuneración de origen y la que les correspondería como funcionarios en prácticas.

Los funcionarios en prácticas que sean nombrados funcionarios de carrera seguirán percibiendo, durante el plazo posesorio, la misma retribución que durante el período de prácticas.

Quienes queden en expectativa de nombramiento no tienen derecho a retribución alguna en concepto de prácticas. Tampoco tienen derechos económicos quienes no superen el curso o prácticas.

IV. LA APLICACIÓN DEL NUEVO SISTEMA RETRIBUTIVO. ESPECIAL REFERENCIA AL LLAMADO SISTEMA HAY

El sistema retributivo impuesto por la Ley 30/1984 no ha sido aplicado, como hemos visto, de forma inmediata. Es necesario aprobar, con carácter previo, los catálogos de puestos de trabajo en los que se asigne el complemento específico. Mientras tanto seguirá rigiendo el modelo anterior.

Veamos cómo se ha procedido para llevar a cabo tal aplicación, lo que exige hacer referencia a lo que se ha venido en llamar «sistema HAY».

1. *El sistema HAY*

Casi en las mismas fechas en que se aprobó la Ley 30/1984, el Ministerio de Economía y Hacienda, a través de la Dirección General de Gastos de Personal, encargó a la empresa HAY IBERICA la realización de un estudio sobre la clasificación y valoración de los puestos de trabajo de la Administración del Estado, al objeto de determinar los criterios que deberían seguirse al aplicar el nuevo sistema retributivo.

Con las reservas que supone el hecho de que resulte literalmente imposible acceder directamente al informe HAY, dado el absoluto mutismo con el que la Administración ha llevado el tema (secretismo que, con razón, ha sido criticado por los representantes de la función pública), podemos ofrecer, con cierto grado de aproximación, lo que han sido las

líneas esenciales del análisis de los puestos de trabajo que se ha llevado a cabo. Análisis que debería ser rigurosamente objetivo y que contaría no sólo con las apreciaciones del propio analista, sino con las del titular del puesto y su superior.

Los puestos se definirían como técnicos o directivos y operativos, y el análisis comprendería la misión, dimensiones, alcance y finalidades del puesto. Todos los puestos de trabajo deberían ser evaluados, lo cual permitiría, por una parte, comparar puestos de organizaciones distintas y, por otra, analizar, diagnosticar y diseñar la propia organización.

Los principales factores o dimensiones de un puesto, que permiten evaluarlo, son:

- competencia (saber);
- solución de problemas (pensar);
- responsabilidad (actuar).

Tales factores se cuantifican en puntos. La suma nos da el valor del puesto en puntos HAY.

Veamos cómo se estructuran dichos factores:

Competencia: se tendría en cuenta la competencia técnica (conocimientos), competencia gerencial (organización) y competencia en interacción humana (lograr resultados a través de otros). Este factor se valoraría entre 50 y 1.640 puntos.

Solución de problemas: incluiría la iniciativa (autonomía del pensamiento para identificar y solucionar problemas) y creatividad. Valor, de 5 a 1.640.

Responsabilidad: se refiere a libertad para actuar (autonomía de decisión y acción), magnitud (áreas afectadas por el puesto) e impacto (cómo incide el puesto en los resultados). Valor, 10 a 1.840 puntos.

La suma de los puntos que por cada uno de los factores se atribuye a cada puesto constituye su valor en puntos HAY. Una vez cuantificado el puesto, el resultado debe ser controlado para determinar si los tres factores están equilibrados.

2. La aplicación del sistema a la Administración del Estado

La aplicación efectiva del sistema HAY a la realidad de la función pública española no ha sido, sin embargo, todo lo objetiva y rigurosa que hubiera cabido esperar.

Como sabemos, el estudio HAY pretendía valorar todos y cada uno de los puestos de trabajo de la Administración del Estado. Es obvio que conseguirlo habría supuesto una labor que requeriría años para concluir-la y que habría resultado inoperante. Por ello se eligió una muestra que en un principio se fijó en 1.200 puestos de trabajo, pero que más tarde se amplió hasta aproximadamente 1.500. En todo caso (y ésta es una

de las críticas que se han hecho a la aplicación del sistema), el número resultaba seguramente escaso si tenemos en cuenta que los resultados obtenidos se deberían extender a la totalidad de los puestos de la Administración estatal, y que tal extensión se ha llevado a cabo tomando como referencia, sobre todo, el antiguo complemento de destino. Entre los puestos analizados se incluyeron todos los de los directores generales y, más o menos, los de cien subdirectores.

Por otra parte, y al objeto de simplificar y homogeneizar en la medida de lo posible los resultados, los puestos de trabajo fueron clasificados en veintitrés *áreas de actividad homogénea*:

<i>Area</i>	<i>Actividad</i>
1	Administración General
2	Intervención y Auditoría
3	Control y Gestión Presupuestarios
4	Análisis y Ordenación de la Actividad Económica
5	Administración Financiera y Tributaria
6	Servicio Exterior
7	Inspección Jurídico-Laboral
8	Docencia (excepto universitaria)
9	Policía Comercial, Industrial y Sanitaria
10, 11 y 12	Técnica
13	Policía
14	Prisiones
15	Correos y Telecomunicaciones
16	Aeropuertos
17	Sanidad
18	Investigación
19	Prestación de Servicios y Asesoramiento directo al ciudadano
20	Asesoría jurídica especializada
21	Informática
22	Inspección de Servicios
23	Gabinete de altos cargos
28	Gestión de Personal
29	Apoyo

Valorados en puntos HAY los puestos incluidos en la muestra y extrapolados los resultados al resto, se obtuvieron unos primeros resultados:

- A igualdad de puntos HAY para varios puestos, no corresponden iguales retribuciones (falta de equilibrio interno).
- La comparación con las retribuciones correspondientes a puestos

semejantes de la empresa privada (para ello se tuvo en cuenta el nivel medio-bajo de los resultados obtenidos en el análisis de una muestra de 140 empresas) ofrecía las siguientes conclusiones: los directores y subdirectores estaban comparativamente mal retribuidos; los jefes de Servicio y Sección se encontraban, según los casos, por debajo o por encima del nivel retributivo de puestos privados semejantes; por último, las retribuciones de los jefes de Negociado e inferiores podían considerarse aceptables. (Es decir, falta de equilibrio externo en relación con determinados puestos de trabajo, principalmente los de nivel alto.)

A la vista de los resultados, el Gobierno se planteó su aplicación a la realidad española teniendo en cuenta, entre otros, los siguientes criterios:

- Se debía acercar el nivel retributivo al ofrecido por la empresa privada (combatir la falta de equilibrio externo).
- El nuevo sistema sería aplicado paulatinamente, al objeto de evitar traumas y convulsiones en la función pública.
- Dado que el incremento global de las retribuciones, las retribuciones básicas y el complemento de destino vienen fijados en las correspondientes leyes de presupuestos, sería necesario, para fijar por el Gobierno los nuevos niveles retributivos, aprovechar las posibilidades que ofrece el nuevo complemento específico.
- Al fijar las retribuciones no debe olvidarse el «beneficio añadido» que para los funcionarios supone la estabilidad en el empleo.

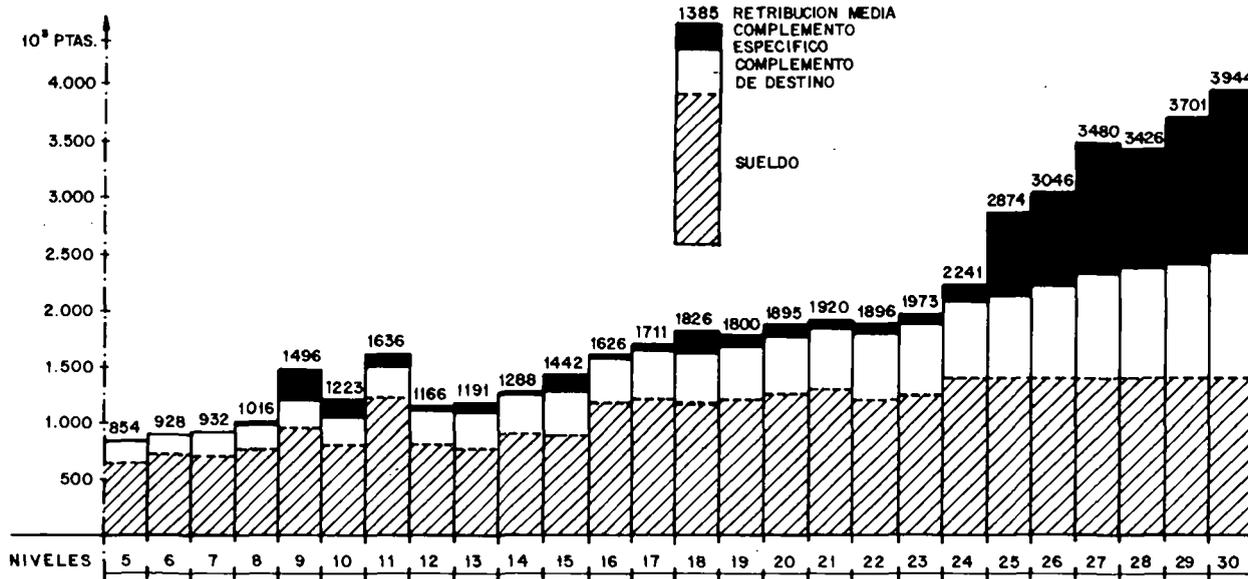
Por último, compaginando los resultados HAY y los criterios señalados, se acordó incrementar notablemente las retribuciones de directores y subdirectores y mantener las de Jefaturas de Sección no técnicas y Jefaturas de Negociado y puestos inferiores. En cuanto a los niveles medios, las variaciones retributivas serían estudiadas con mayor detenimiento, teniendo en cuenta el interés político, eficacia actual, calidad y necesidad de atraer hacia la Administración nuevos profesionales (por ejemplo, en la rama informática). Para ello se elaboraron tres líneas de política retributiva (A, B y C, siendo la última aquella a la que mayor incremento retributivo correspondería), en la que se agruparían las áreas de actividad homogénea a que antes nos referíamos:

LINEA DE POLITICA C:	Intervención y Auditoría Control y Gestión Presupuestarios Análisis y Ordenación de la Actividad Económica Administración Financiera y Tributaria Prisiones (parte) Asesoría jurídica especializada Informática Gabinete de altos cargos
LINEA DE POLITICA B:	Servicio Exterior Inspección Jurídico-Laboral Docencia (excepto universitaria) Policía Comercial, Industrial y Sanitaria Técnica Policía Investigación Inspección de Servicios Gestión de Personal
LINEA DE POLITICA A:	Administración General Prisiones (parte) Correos y Telecomunicaciones Aeropuertos Sanidad Prestación de Servicios y Asesoramiento directo al ciudadano Apoyo

3. *La importancia del complemento específico*

A la vista de las anteriores consideraciones, que nos han permitido una primera aproximación al poco conocido sistema IIAAY (ya casi mítico entre la función pública española) y su aplicación, es posible afirmar que uno de los pilares del nuevo sistema retributivo es, sin duda, el complemento específico. Como hemos visto, su cuantía no tiene por qué fijarse en las leyes de presupuestos (el art. 24 de la Ley 30/1984 dispone que la misma se reflejará «en su caso» en dichas leyes), lo que permite al Gobierno, una vez más, un amplio margen de maniobra, que no ha desaprovechado. En efecto, en la actualidad, dicho complemento (cuya fijación en los distintos catálogos de puestos de trabajo aprobados por el Gobierno determina, por cierto, la aplicación de la normativa sobre incompatibilidades y supone la dedicación exclusiva del titular del puesto) constituye un porcentaje sustancial de las retribuciones totales de la gran mayoría de los funcionarios de niveles altos (a partir, fundamentalmente, del nivel 25), tal como es posible apreciar en el siguiente cuadro:

Dotaciones y retribuciones medias, por niveles, establecidas por los catálogos aprobados a 1-1-86 ()*



(*) Fuente: E. SALGADO MÉNDEZ, D. POLO RODRÍGUEZ y L. TORRADO CAMINO, *El nuevo sistema retributivo de los funcionarios*, en «Revista de Hacienda Pública Española», núm. 97 (1985), pág. 258.

4. *El complemento de productividad*

Caballo de batalla en la configuración del nuevo sistema retributivo, el complemento de productividad está ocasionando no pocos recelos en la aplicación del modelo configurado por la Ley 30/1984.

En principio, la creación del nuevo complemento debería ser recibida con satisfacción. Es de sobra conocido que una de las más consistentes críticas que de siempre se han formulado contra las retribuciones públicas ha sido la carencia absoluta de incentivación para el funcionario. Eficaces o no eficaces, trabajadores o no, todos los funcionarios de un mismo cuerpo recibían sustancialmente las mismas retribuciones (con la modulación que constituían y constituyen los trienios y otros conceptos correspondientes no al cuerpo o al puesto, sino a la persona), lo cual era considerado como un evidente fallo del sistema.

Por ello, el artículo 23.3, c), de la Ley 30/1984 regula el nuevo complemento de productividad, como ya hemos señalado más atrás, y las sucesivas leyes de presupuestos intentan fijar criterios en su aplicación que garanticen su objetividad y corrección.

Desgraciadamente, sin embargo, y como también hemos apuntado, la aplicación concreta de dicho concepto retributivo se está convirtiendo en uno de los flancos más débiles de la aplicación del entero sistema. El complemento de productividad, en la realidad, parece encubrir en no pocas ocasiones recompensas no siempre justificadas, fruto de apreciaciones meramente subjetivas, o bien es utilizado como compensación económica que, al margen de la productividad propiamente dicha, equilibra las diferencias retributivas que para iguales puestos de trabajo han establecido los catálogos a través de la fijación del complemento específico. A ello se debe añadir que no siempre se cumplen las exigencias de publicidad de los complementos asignados en los respectivos centros de trabajo.

De esta forma, uno de los más notables alicientes del nuevo sistema retributivo puede llegar a convertirse en uno de sus más claros focos de infección. Es algo que debe y puede evitarse.

V. LA NEGOCIACIÓN DE LOS CONCEPTOS RETRIBUTIVOS

Un estudio, por breve que sea, de las retribuciones de los funcionarios exige hacer referencia a los cauces de participación de los funcionarios en la determinación de los conceptos retributivos y, en concreto, de su cuantía.

1. *La normativa constitucional y legal. Los textos de Derecho Internacional*

El artículo 28 de la Constitución reconoce el derecho que «todos» tienen a «sindicarse libremente», si bien dispone que «la ley regulará las

peculiaridades de su ejercicio para los funcionarios públicos». Por su parte, el artículo 37.1 establece que «la ley garantizará el derecho a la negociación colectiva laboral entre los representantes de los trabajadores y empresarios, así como la fuerza vinculante de los convenios».

No es éste momento para detenernos en el estudio del alcance de tales preceptos (vid. L. I. ORTEGA, *Los derechos sindicales de los funcionarios públicos*, Tecnos, Madrid, 1983). Tan sólo apuntamos que se ha planteado la posibilidad de extender a los funcionarios el derecho a la negociación colectiva, lo cual supondría la posibilidad de que éstos pudiesen negociar sus retribuciones. El tema es sumamente complejo y exigiría dar respuesta previamente al interrogante de si el derecho a la negociación colectiva es consustancial al derecho de sindicación, pues éste ha sido reconocido a los funcionarios con un contenido sustancialmente igual al que tienen los trabajadores por cuenta ajena. En efecto, el artículo 1.º de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de libertad sindical, dispone:

«1. Todos los trabajadores tienen derecho a sindicarse libremente para la promoción y defensa de sus intereses económicos y sociales.

2. A los efectos de esta Ley, se consideran trabajadores tanto aquellos que sean sujetos de una relación laboral como aquellos que lo sean de una relación de carácter administrativo o estatutario al servicio de las Administraciones públicas.»

De modo que debe reconocerse a los funcionarios el derecho que tienen a promover y defender sus intereses económicos. El paso siguiente no es otro que el de fijar el contenido y los límites de ese derecho. Para ello pueden servirnos como punto de referencia los textos internacionales existentes sobre la materia. Principalmente, el Convenio número 151 de la OIT (adoptado el 27 de junio de 1978; en vigor desde el 18 de septiembre de 1985), sobre Protección del derecho de sindicación y procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la Administración Pública, y la Recomendación número 159 del mismo organismo (adoptada también el 27 de junio de 1978), sobre Procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la Administración Pública. El artículo 7 del primero dispone que los Estados deben adoptar medidas dirigidas a «estimular y fomentar el pleno desarrollo y utilización de procedimientos de negociación entre las autoridades públicas competentes y las organizaciones de empleados públicos acerca de las condiciones de empleo o de cualesquiera otros métodos que permitan a los representantes de los empleados públicos participar en la determinación de dichas condiciones». La expresión «condiciones de empleo» incluye, como es obvio, los derechos económicos. Por lo que parece claro que debería fomentarse, si no la negociación, sí al menos la participación de los funcionarios en la determinación de sus retribuciones. Ahora bien, participación, ¿dentro de qué límites y con qué consecuencias? Veamos qué ha

dicho sobre ello el Tribunal Constitucional y cuál es la opción por la que parece se ha inclinado el legislador.

2. *La doctrina del Tribunal Constitucional*

La sentencia del Tribunal Constitucional número 57/1982, de 27 de julio, dictada en el conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno de la nación contra el Gobierno vasco, en relación con el Decreto de este último número 83/1981, de 15 de julio, sobre regulación colectiva de las condiciones de trabajo de la Administración Local, parece dar un paso atrás al afirmar con rotundidad que «del derecho de sindicación de los funcionarios públicos no deriva como consecuencia necesaria la negociación colectiva y menos todavía con efectos vinculantes... haciendo perder la supremacía a la Administración...» (Fundamento jurídico núm. 9, párrafo primero), y, además, que «la Constitución no reconoce a los funcionarios públicos el derecho a la negociación colectiva de sus condiciones de empleo...» (Fundamento jurídico núm. 12, párrafo primero).

La sentencia, que ya ha sido comentada en ocasiones anteriores (vid., p. ej., L. I. ORTEGA, *Los derechos sindicales...*, op. cit., págs. 317 y ss.; BAYLOS GRAU, *El derecho de negociación colectiva de los funcionarios*, en la revista «La Ley»), resulta cuando menos polémica y da pie a consideraciones que desbordarían las pretensiones de este trabajo. De todas formas, el Tribunal Constitucional no niega la posibilidad de la negociación de las retribuciones, sino que, sin arriesgarse demasiado, deja su reconocimiento y configuración íntegramente en manos del legislador (teniendo en cuenta, además, que, según señala en el fallo, sólo al Estado corresponde «la determinación de las bases en materia de las condiciones de empleo del personal al servicio de las Corporaciones Locales»). En la actualidad, sin embargo, no hay disposición legal alguna que dé respuesta a la cuestión planteada. Esto no impide, no obstante, que se lleven a cabo reuniones y encuentros entre la Administración y representantes de los funcionarios al objeto de cubrir, siquiera sea informalmente, la laguna legal existente. En todo caso, la situación es difícilmente sostenible, ya que resulta necesario un marco que fije con precisión el contenido y alcance de la negociación. Tal es el objetivo del proyecto de ley que ahora analizamos.

3. *El Proyecto de Ley de Organos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas*

En el «BOCG», Congreso de los Diputados, Serie A, número 182-I, de 28 de diciembre de 1985, fue publicado el Proyecto de Ley de Organos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas. El Proyecto, remitido a las Cortes en la anterior Legislatura, ha caducado

(art. 207 del Reglamento del Congreso), pero todo parece indicar que un texto esencialmente igual volverá a ser aprobado por el Gobierno y enviado al Congreso. Por ello nos permitimos analizar el contenido del primero, pero tan sólo en aquello que guarda relación con la determinación de las retribuciones públicas.

El capítulo III del Proyecto se ocupa de la participación de los funcionarios en la determinación de las condiciones de trabajo a través de la negociación o consulta.

Será objeto de *negociación* entre la Administración y los representantes de los funcionarios la «aplicación de las retribuciones» [art. 31, *a*), del Proyecto]. Tal negociación podrá concluir en *acuerdos* o *pactos*. Los primeros «versarán sobre materias competencia del Consejo de Ministros, Consejos de Gobierno de Comunidades Autónomas o pleno de las Corporaciones Locales. Para su validez y eficacia será necesaria la *aprobación expresa y formal* de estos órganos en su ámbito respectivo». Los *pactos*, por su parte, «se celebrarán sobre materias que se correspondan estrictamente con el ámbito competencial del órgano administrativo que lo suscriba y *vincularán* directamente a las partes» (en ambos casos, artículo 35 del Proyecto).

En cuanto a la *consulta*, procederá con las organizaciones sindicales (y sólo con ellas, no con otro tipo de organización representativa) «cuando se trate de materias reservadas a la ley o que supongan incremento de disponibilidades presupuestarias cuya autorización corresponda a las Cortes Generales o Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas» (art. 32 del Proyecto).

No obstante, quedan excluidas de la obligatoriedad de la consulta o negociación, en su caso, las decisiones de las Administraciones Públicas que afecten a sus potestades de organización (salvo que puedan tener repercusión sobre las condiciones de trabajo de los funcionarios, en cuyo caso procederá la consulta), al ejercicio de los derechos de los ciudadanos frente a los funcionarios y al procedimiento de formación de los actos y disposiciones administrativos (art. 33).

De lo anterior cabe extraer algunas conclusiones:

Primera, que los pactos vinculantes en materia retributiva son prácticamente imposibles. Tan sólo, en su caso, cabría aceptarlos en relación con ciertos aspectos de la determinación del complemento de productividad [vid. art. 23.3, *c*), de la Ley 30/1984].

Segunda, los acuerdos son posibles en relación con la aplicación de los complementos específicos y de productividad, pues se trata de materias sobre las que el Consejo de Ministros puede ejercer competencias (vid. art. 24.1 de la Ley 30/1984).

Tercera, la consulta, que, repetimos, está limitada en cuanto a los interlocutores, pues sólo es posible con las organizaciones sindicales, es el único cauce de participación viable cuando la materia controvertida exija la intervención del legislador, lo que incluye en este procedimiento participativo de menor grado todo aquello que deba plasmarse en las leyes de presupuestos, que en el campo retributivo no es poco.

En conclusión, no parece que la voz de los funcionarios vaya a dejarse sentir demasiado con arreglo al Proyecto de Ley que comentamos. La controversia, desde luego, no admite fácil solución, ya que exige articular tres voluntades, de las que la supuesta conjunción de dos (Administración y funcionarios) debería vincular a la tercera (legislador).

Según el Proyecto, tan sólo cabría, en un primer momento, la celebración de consultas entre organizaciones sindicales y Gobierno, cuyo resultado (nunca vinculante) llevaría el Ejecutivo al Proyecto de Ley de Presupuestos, y, en un segundo momento, la celebración, según los casos y dentro de los límites fijados por la normativa presupuestaria, o bien de nuevas consultas, o bien de pactos o acuerdos.

Para saber cuándo debe utilizarse una vía y cuándo otra es necesario saber previamente cómo afectan las técnicas presupuestarias en la determinación de las retribuciones.

VI. EL LÍMITE DE LAS DISPONIBILIDADES PRESUPUESTARIAS Y LA DETERMINACIÓN DE LAS RETRIBUCIONES DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS

Cuando hablábamos del sistema retributivo configurado por el Real Decreto-ley 22/1977, decíamos que su puesta en marcha fue demorada una y otra vez por las sucesivas leyes de Presupuestos. Se trata de un hecho que invita a la reflexión y que permite concluir que la efectiva aplicación de un modelo de retribuciones está íntimamente ligada a lo que dispongan las leyes de Presupuestos. Esto es, cabalmente, lo que está ocurriendo con el modelo de la Ley 30/1984. Así se afirma, sin ir más lejos, en el párrafo cuarto del Preámbulo de la Ley 46/1985, de Presupuestos para 1986:

«Se prosigue en el *camino de implantación* del sistema retributivo acuñado por la Ley de Reforma de la Función Pública, e iniciado por la Ley de Presupuestos de 1985, debiendo destacar como novedad fundamental la incorporación a la documentación presupuestaria de los catálogos de puestos de trabajo en los que queda concretada la *aplicación* del nuevo sistema retributivo, lo que permite ponderar la adecuada y eficaz aplicación de los recursos públicos en los medios humanos puestos al servicio de la consecución de los objetivos de gastos pretendidos.»

La implantación del sistema (que continúa con la Ley de Presupuestos para 1987) se hace efectiva, para cada ejercicio económico, a través de normas reglamentarias que permiten resolver con carácter concreto lo que en términos generales se ha establecido en la ley de Presupuestos. Tal es el cometido, por ejemplo, de la Resolución de 28 de diciembre de 1985 («BOE» de 3 de enero de 1986) de la Secretaría de Estado de Hacienda, por la que se dictan instrucciones en relación con la elaboración de las *nóminas* para el año 1986.

Pero hay otra vertiente que da a las leyes de Presupuestos una especial importancia en el sistema retributivo. En efecto, no debe olvidarse el principio general según el cual los créditos autorizados en el estado de gastos tienen carácter limitativo y, por tanto, no podrán adquirirse compromisos de gastos por cuantía superior a su importe (art. 60 de la Ley General Presupuestaria). Se trata, como fácilmente se aprecia, de una exigencia que limita considerablemente las posibilidades de negociación colectiva, negociación que, tan sólo por este dato, se configura de modo sustancialmente diverso a la laboral.

Ahora bien, ¿es posible traspasar la barrera del importe de los créditos presupuestarios? ¿Es tan rígido el límite de las disponibilidades presupuestarias como para anular las posibilidades de la negociación en el ámbito de las retribuciones públicas?

En primer lugar debe tenerse en cuenta la posibilidad de *conceder créditos extraordinarios o suplementos de crédito* (arts. 134.5 de la Constitución y 64 de la Ley General Presupuestaria), concesión que debe llevarse a cabo por ley.

Por otra parte, en supuestos tasados es posible considerar como *ampliables* determinados créditos (art. 66 de la Ley General Presupuestaria) que, en ciertos casos, afectan o pueden afectar a los derechos económicos de los funcionarios. En concreto, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1986 (Anexo I) considera ampliables los créditos destinados a satisfacer, entre otras, ciertas necesidades relativas a indemnización por residencia, trienios, dotaciones de plazas vacantes cuando se cubran, ayuda familiar y ciertos incrementos salariales. Su autorización es competencia, según los casos, de los titulares de los Departamentos ministeriales o del Ministro de Economía y Hacienda —artículos 6.1, D), y 7, g), de la Ley de Presupuestos para 1986; igual tónica sigue el Proyecto de Ley de Presupuestos para 1987, arts. 7.1, D), y 8, h).

En fin, los créditos presupuestarios también pueden ser modificados mediante *transferencias* de crédito, que, por cierto, en lo que ahora nos interesa, no pueden afectar a los gastos de personal —arts. 70 de la Ley General Presupuestaria y 5.1, a) y b), de la Ley de Presupuestos para 1986; en el mismo sentido, art. 6.1, a) y b), del Proyecto de Ley de Presupuestos para 1987—. Son competentes para autorizar las transferencias, según los casos, los titulares de los Departamentos, el Ministro de Economía y Hacienda o el Consejo de Ministros.

En definitiva, sólo con ciertas reservas puede admitirse que el techo presupuestario condicione, hasta casi su anulación, la posibilidad de participación de los funcionarios en la determinación de sus retribuciones. Participación que, según se trate de uno u otro supuesto de los citados, se haría efectiva, a tenor de lo dispuesto en los artículos 32, 34 y 35 del Proyecto de Ley de Participación, a través de consulta o negociación, pudiendo traducirse en este segundo caso en pactos (por ejemplo, en relación con los créditos ampliables) o acuerdos.

Pero igualmente cierto es que tales técnicas de modificación presupuestaria no están pensadas para favorecer o posibilitar la participación ni son las más adecuadas para ello. Es necesario articular otro sistema

que permita una negociación eficaz. Ese es el objetivo del *fondo* que podríamos llamar de *mejora retributiva*, regulado en el artículo 13.3 de la Ley de Presupuestos para 1986 (un fondo semejante, en el art. 11.3, para el personal laboral), que dispone:

«Se establece un fondo por un importe de 1.400 millones de pesetas con cargo al cual podrán acordarse por el Ministerio de Economía y Hacienda, previa negociación de los oportunos criterios de distribución con las Organizaciones Sindicales más representativas en el ámbito de la Función Pública, mejoras retributivas que permitan una mayor adecuación de la remuneración total con el contenido de los puestos de trabajo incluidos en los catálogos [de puestos de trabajo] (...), en la medida en que la necesidad de estos ajustes se ponga de manifiesto.

De las mejoras retributivas concretas que se vayan aplicando en función de los criterios antes reseñados, el Ministerio de Economía y Hacienda deberá dar cuenta puntual a las Organizaciones Sindicales más representativas.»

Evidentemente, se facilita la posibilidad de acordar incrementos retributivos (previa negociación, en este caso preceptiva) al margen de los mecanismos de modificación de los créditos presupuestarios. Pero las mejoras se encuentran necesariamente sometidas a la cuantía máxima del fondo, que es claramente escasa (por ejemplo, suponiendo negociaciones que afectasen a un total de 500.000 funcionarios, tan sólo podrían acordarse unos incrementos brutos de 3.000 pesetas anuales para cada uno; algo menos de 300 pesetas al mes). El artículo 13 del Proyecto de Ley de Presupuestos para 1987 eleva la cuantía del fondo a 7.000 millones de pesetas.

En definitiva, aunque existen técnicas que pueden utilizar tanto el legislador como el Gobierno para garantizar, en su caso, incrementos graduales de las retribuciones semejantes a las que se permiten en el ámbito laboral, no parece que el modo en que se está configurando la negociación-participación y los mecanismos para superar las estrictas disponibilidades presupuestarias puedan considerarse satisfactorios.

VII. LAS RETRIBUCIONES DE LOS FUNCIONARIOS Y EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS

1. Competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas

El artículo 149.1.18 de la Constitución atribuye al Estado la competencia exclusiva en la regulación de «las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios». El artículo 148, sin embargo, no recoge expresamente como posible competencia de las Comunidades Autónomas la relativa a su Fun-

ción Pública. Esto nos lleva a plantear un primer interrogante, cual es el de determinar si las usualmente llamadas Comunidades Autónomas de régimen general (denominación fruto de una distinción que poco a poco debe ir perdiendo sentido) pueden o no ejercer competencias en materia de funcionarios públicos. La respuesta debe ser necesariamente afirmativa (como, por lo demás, la práctica se ha encargado de demostrar, tal como enseguida veremos) no sólo porque es de todo punto razonable, sino porque se trata de una materia reconducible a la recogida en el artículo 148.1, 1.ª: «Organización de sus instituciones de autogobierno».

Los Estatutos de Autonomía del País Vasco (art. 10.4), Cataluña (art. 10.1.1), Galicia (art. 28.1), Andalucía (art. 15.1), Murcia (art. 52), Baleares (art. 11.3), Madrid (art. 38.2) y Castilla-León (art. 31.2) hacen referencia expresa al ejercicio de competencias en materia de régimen estatutario de sus funcionarios, y en todos los Estatutos se recoge la competencia exclusiva en la regulación de las propias instituciones de autogobierno.

La propia Exposición de Motivos de la Ley de la Comunidad de Madrid 1/1986, de 10 de abril, reguladora de su Función Pública, ha hecho, por ejemplo, referencia expresa a ello:

«La Comunidad Autónoma de Madrid tiene potestad legislativa para regular su Función Pública propia, en tanto que parte de sus instituciones de autogobierno. El debate doctrinal ha quedado cerrado tanto por la práctica seguida en el proceso autonómico general como por la rotundidad del artículo 11 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, según el cual «Las Comunidades Autónomas procederán a ordenar mediante Ley de sus respectivas Asambleas legislativas, su Función Pública propia».»

En definitiva, pues, todas las Comunidades Autónomas pueden ejercer competencias en materia de régimen estatutario de sus funcionarios, de acuerdo a las bases dictadas por el Estado. En todo caso, por otra parte, la norma reguladora deberá tener rango de ley (art. 103.3 de la Constitución).

Ahora bien, que el sistema retributivo forma parte del régimen estatutario es algo que no plantea dudas. Lo que deja de ser tan pacífico es concretar qué aspectos del sistema retributivo son básicos y, por tanto, reservados al Estado.

La Ley 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, regula, en el capítulo V (arts. 23 y 24), las «Bases del régimen de retribuciones», que, según el artículo 1.º, 3, «se consideran bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, dictadas al amparo del artículo 149.1.18 de la Constitución, y en consecuencia aplicables al personal de todas las Administraciones Públicas».

En principio, pues, todas las Comunidades Autónomas están vinculadas a lo dispuesto por la Ley 30/1984. Sin embargo, no debemos ol-

vidar que a la hora de determinar qué debe entenderse por básico ha de acogerse un criterio material, no formal (vid., por todas, la sentencia del Tribunal Constitucional núm. 32/1981, de 28 de julio; en la núm. 24/1984, de 21 de febrero, se citan otras en las que se mantiene la misma doctrina), por lo que el legislador estatal no goza, cabría decir, de una presunción *iuris et de iure* de que lo dispuesto por él es básico, sino de una presunción *iuris tantum*. Así, por ejemplo, puede traerse a colación la STC número 54/1982, de 26 de julio (anterior, por tanto, a la Ley 30/1984), en la que se afirma que «aunque ciertamente la vigente legislación de funcionarios de las distintas administraciones públicas... establece la distinción, a efectos retributivos, entre retribuciones básicas y retribuciones complementarias, no creemos que tal distinción deba considerarse como básica».

El artículo 24.1 de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública dispone que «las cuantías de las retribuciones básicas serán iguales en todas las Administraciones Públicas». Tales cuantías, según el número 2 del mismo artículo, deben reflejarse «en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado y figurar en los Presupuestos de las demás Administraciones Públicas». De aquí se deduce (en relación con el art. 23 de la misma Ley) que la estructura y cuantía de las retribuciones básicas debe ser la misma para todos los funcionarios con independencia de la Administración en que presten servicios, mientras que en relación con las complementarias sólo su estructura vincula a las Comunidades Autónomas, pero no su cuantía (sin perjuicio, en el segundo caso, de la consideración como básica de la existencia de treinta niveles —art. 21 Ley 30/1984— y de cinco grupos de clasificación —art. 25 de la misma Ley—, extremos directamente relacionados con la fijación de, al menos, el complemento de destino).

2. *Las leyes autonómicas de la función pública y las correspondientes leyes de presupuestos*

Hasta el momento (1986), no todas las Comunidades Autónomas han aprobado sus leyes de la Función Pública. Están pendientes de ello el País Vasco, Galicia (donde no son pocas las tensiones que impiden su aprobación), Cantabria, La Rioja, Canarias, Extremadura y las islas Baleares. El resto de las Comunidades ya han aprobado las respectivas leyes de la Función Pública, y lo cierto es que en todas ellas, salvo Navarra, se ha acogido casi literalmente lo establecido por la Ley 30/1984. En efecto, tal es el caso de las siguientes leyes:

- Castilla-La Mancha: Ley de 26 de junio de 1985, arts. 94 y ss.
- Cataluña: Ley de 23 de julio de 1985, arts. 66 y ss.
- Comunidad Valenciana: Ley de 31 de julio de 1985, arts. 52 y ss.
- Andalucía: Ley de 28 de noviembre de 1985, arts. 46 y ss.
- Castilla-León: Ley de 26 de diciembre de 1985, arts. 57 y ss.
- Asturias: Ley de 26 de diciembre de 1985, arts. 77 y ss.

- Aragón: Ley de 20 de febrero de 1986, arts. 44 y 45. El artículo 44.2, por cierto, dispone expresamente: «Dicho régimen retributivo se ajustará a lo establecido en los artículos 23 y 24 de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública.»
- Murcia: Ley de 19 de marzo de 1986, arts. 66 a 70.
- Madrid: Ley de 10 de abril de 1986, arts. 74 y 75.

En todas ellas se transcribe o incluso se hace, como hemos visto, una pura y simple remisión al sistema retributivo impuesto por la Ley de Medidas. Tan sólo, como ha quedado señalado, la Ley de Navarra de 30 de marzo de 1983 (anterior, por tanto, a la Ley 30/1984) se separa de sus postulados, acercándose más al precedente régimen de retribuciones.

Las retribuciones así configuradas están, sin embargo, condicionadas, al igual que en la Administración del Estado, en cuanto a su aplicación efectiva, a lo dispuesto en las correspondientes leyes de Presupuestos. Y lo cierto es que, pese a lo dispuesto en las citadas leyes de la Función Pública, en la casi totalidad de las Comunidades Autónomas se viene aplicando el sistema anterior y se aprueban, a veces, incrementos globales diferentes a los fijados en la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Así, por ejemplo, para 1986, Andalucía y Valencia han trasladado a sus leyes de Presupuestos el mismo sistema e idénticas cuantías fijados en la ley estatal de Presupuestos para el mismo ejercicio económico. Sin embargo, para el mismo año, el País Vasco (donde se ha señalado un incremento global del 7 por 100, en lugar del 7,2 por 100 fijado en la ley estatal), Asturias, Castilla-La Mancha, Navarra (incremento del 6,2 por 100), Extremadura, Madrid, Castilla-León y Baleares han optado por hacer una referencia sumamente genérica al capítulo retributivo, lo que exige la aprobación de disposiciones posteriores que concreten su aplicación efectiva, sin olvidar que, además, la tónica general es la aplicación del sistema anterior al de la Ley 30/1984. Incluso algunas Comunidades Autónomas, siguiendo el ejemplo estatal, han encargado la elaboración de estudios de análisis y clasificación de puestos de trabajo previos a la implantación del nuevo modelo de retribuciones.

La situación, por todo ello, necesariamente debe calificarse, cuando menos, de transitoria. Pero es necesario admitir que la transición es en algunos casos sumamente desconcertante.

A título indicativo veamos lo que, por ejemplo, ha ocurrido y ocurre en la Comunidad Autónoma de las islas Baleares: la Ley de Presupuestos para 1983 (Ley 1/1983, de 25 de *octubre*) se remitió a lo establecido por la Ley de Presupuestos del Estado y fue desarrollada por Decreto 74/1983, de 10 de *noviembre*. La Ley para 1984 fue desarrollada por Decreto 40/1984, de 5 de *julio*, en el que se fijaron las cuantías de las retribuciones (las básicas idénticas a las estatales, pero no las complementarias, ligeramente superiores en Baleares). Para el ejercicio de 1985 fue primero aprobado el Decreto 4/1985, de 17 de enero, en el que, con base en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, se fijaban con ca-

rácter provisional las retribuciones de los funcionarios. La Ley autonómica de Presupuestos fue aprobada el 14 de *marzo* de 1985 y fue desarrollada por Decreto 84/1985, de 26 de *septiembre*, en el que se fijan las cuantías de las retribuciones de los funcionarios para 1985, y Decreto 133/1985, de 19 de *diciembre*, de retribuciones del personal laboral de la Comunidad Autónoma para el mismo ejercicio. Por último, para 1986 también fue primero aprobado el Decreto 1/1986, de 23 de enero, de retribuciones provisionales, en tanto no se aprobaba la Ley de Presupuestos para este año, la Ley 5/1986, de 6 de *junio*.

No parece que haga falta ningún comentario adicional.

VIII. RETRIBUCIONES DE LOS FUNCIONARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

Tampoco en el ámbito local la situación resulta particularmente clara.

En principio, la Ley 30/1984 sólo es aplicable supletoriamente a los funcionarios de la Administración Local (art. 1.º, núms. 1 y 3), pero, como ya sabemos, los artículos 23 y 24 de la misma Ley (reguladora del sistema retributivo) son considerados como bases del régimen estatutario de los funcionarios y, por tanto, de directa observancia por todas las Administraciones Públicas, incluidas las Corporaciones Locales.

En consecuencia, el artículo 93 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), dispone que «las retribuciones básicas tendrán la misma estructura e idéntica cuantía que las establecidas con carácter general para toda la Función Pública. Las retribuciones complementarias se atenderán, asimismo, a la estructura y criterios de valoración objetiva de las del resto de los funcionarios públicos. Su cuantía global será fijada por el Pleno de la Corporación dentro de los límites máximos y mínimos que se señalen por el Estado». Asimismo, las Corporaciones Locales deberán reflejar anualmente en sus presupuestos las cuantías de las retribuciones en los términos previstos en la legislación básica sobre Función Pública.

El nuevo sistema retributivo de los funcionarios locales debía ser regulado, por tanto, conforme a los criterios señalados en la Ley 30/1984 y en la LBRL. Su efectiva aplicación, sin embargo, fue condicionada a la previa fijación de los citados límites máximos y mínimos (según lo establecido en la disposición final novena de la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985, y en la transitoria sexta de la Ley de Presupuestos para 1986). Una y otra cosa (concreción del sistema y fijación de los límites) fueron cumplidas por el Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, por el que se establece el régimen de las retribuciones de los funcionarios de la Administración Local, cuya disposición transitoria primera señala que el mismo «se implantará por cada Corporación Local para todos sus funcionarios dentro del año 1986». En consecuencia, el 1.º de enero de 1987 la totalidad de las entidades locales deberán retribuir a sus funcionarios conforme al nuevo sistema, muy semejante, por lo demás, al estatal.

Que tales previsiones se cumplan, pero que se cumplan correctamente, es algo que puede razonablemente dudarse. Parece lógico que si en la Administración estatal (que ha contado con un periodo de adaptación que comenzó a mediados de 1984) todavía no se ha unificado el régimen de retribuciones, y mucho menos en las Comunidades Autónomas (donde si bien es cierto que la unificación lo será en el grado en que en su caso lo sean las respectivas leyes de la Función Pública, también lo es que deben respetarse las bases establecidas por la Ley de Medidas de 1984), mal podrán conseguirlo las innumerables y heterogéneas entidades en un plazo de siete meses, sobre todo aquellas que cuenten con una función pública más compleja y numerosa.

Por cierto, la aplicación del nuevo sistema debe aprovecharse para erradicar no pocas situaciones claramente ilegales que es fácil encontrar en numerosos entes locales en los que se producen tratos desiguales, fruto de una aplicación no siempre correcta no ya del sistema posterior al Decreto-ley de 1977, sino del derivado de las Leyes de 1964 y 1965. Tal es el caso, por ejemplo, del indiscriminado reconocimiento de coeficientes retributivos distintos a funcionarios de una misma Corporación con idéntica titulación y semejantes funciones, situación ésta de todo punto inaceptable, al menos tras la aprobación de la Ley de Medidas.

Por último, deben hacerse dos precisiones finales: primera, los artículos 153 a 157 del Real Decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, contienen disposiciones relativas a las retribuciones de los funcionarios; segunda, la Ley 24/1983, de 21 de diciembre, de medidas urgentes de saneamiento y regulación de las Haciendas locales (de la que sólo ha sido expresamente derogado su artículo 13 por el Texto Refundido de 1986), declaró congelados en su cuantía los haberes y retribuciones de funcionarios que fuesen superiores a los de funcionarios equivalentes del Estado —art. 5.1, b)—. Esta situación debe entenderse concluida con la aprobación del Decreto de 25 de abril de 1986 (véase la disposición adicional sexta de la Ley 46/1985, de Presupuestos Generales del Estado para 1986).

IX. CONCLUSIONES

ROYO-VILLANOVA afirmaba que la situación creada tras la Ley Azcárate de 1889 (antes de que fuese aprobada la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958) producía «verdadera desorientación entre los particulares». Pues bien, hablando no de procedimiento, sino de retribuciones, puede afirmarse que la sensación que se siente tras analizar el nuevo sistema retributivo de los funcionarios públicos es la misma. Aunque en realidad sería más correcto afirmar que lo que desorienta no es el sistema en sí, sino su aplicación.

En efecto, el simple dato de la aprobación o no de los correspondientes catálogos de puestos de trabajo está originando que funcionarios de igual cuerpo (por supuesto, igual grupo y titulación) no perciban seme-

jantes retribuciones e incluso no estén, por ejemplo, sometidos a igual régimen de incompatibilidades (dato éste, por cierto, que está produciendo fuertes recelos entre la Administración institucional a la hora de facilitar la elaboración de los catálogos) y de dedicación. Cierto que se trata de una situación transitoria, pero que está produciendo demasiasdas disfuncionalidades. Si a ello añadimos que la implantación real del nuevo sistema está siendo fuertemente condicionada por criterios políticos que traen como consecuencia notables diferencias retributivas para muy semejantes puestos de trabajo, habremos de concluir que el panorama, hoy por hoy, no es especialmente halagüeño en la Administración del Estado.

En el ámbito de las Comunidades Autónomas tampoco podemos ser optimistas en exceso. Muy pocas Comunidades cuentan con un modelo asentado. Algunas se rigen por el sistema anterior a la Ley 30/1984, a la espera de aprobar los catálogos y fijar el complemento específico. Otras atraviesan un período transitorio con un sistema doble al igual que en el Estado. Siete de ellas no han aprobado todavía su propia Ley de la Función Pública.

Por su parte, el reto que tienen ante sí las Corporaciones Locales es, asimismo, difícil de superar y el plazo para ello sumamente breve.

A todo lo anterior debe añadirse que la legislación en materia de participación y negociación colectiva de los funcionarios está pendiente de ser aprobada; que el Gobierno cuenta con un nivel de competencias en materia retributiva como pocas veces se había conocido; que no existen límites efectivos en la determinación de la cuantía de los complementos específico y de productividad; que tales complementos están siendo en ocasiones utilizados para fines diferentes a aquellos para los que fueron pensados...

Sin embargo, es necesario reafirmar que estamos asistiendo a la instauración de una nueva normativa que sobre el papel aparece sumamente atractiva. Las retribuciones se han simplificado, y es posible hablar (insisto, sobre el papel) de la configuración, por fin, de un verdadero derecho a la carrera administrativa, con íntima repercusión sobre las retribuciones, y del establecimiento de mecanismos (complemento de productividad) que permitirían hacer realidad la incentivación de los funcionarios. Por otra parte, las Comunidades Autónomas cuentan no sólo con los instrumentos adecuados para regular su propia Función Pública, sino, además, con la experiencia, positiva y negativa, que la Administración del Estado puede ofrecer, pudiendo, en consecuencia, evitar los errores que ésta ha cometido y está cometiendo.

En definitiva, el problema no es otro que el de conseguir que un sistema retributivo aceptable (en algunos puntos muy aceptable) sea correctamente aplicado. Lo cierto es que no se debería, una vez más, desaprovechar la ocasión.

José Luis PIÑAR MAÑAS

