

## Aspectos jurídico-laborales de la Ley de Presupuestos

por

Eduardo González Biedma\*

**SUMARIO:** I. Aspectos generales y propósitos de la Ley de Presupuestos Generales del Estado 37/1988 en materia social. II. Seguridad Social y asistencia sanitaria. III. Empleados públicos no funcionarios. IV. Protección por desempleo y Fomento del empleo. V. Otras disposiciones. VI. Valoración final.

Como ya viene siendo frecuente, es considerable el número de disposiciones que las Leyes de Presupuestos dedican a materias relacionadas de un modo u otro con materia de seguridad y protección social, función pública y empleados públicos en general.

No puede ello, por ende, ser de otra manera en cuanto que un buen número de derechos sociales —y del derecho social— está directamente relacionado con parámetros de carácter estrictamente económico o presupuestario. Así pues, no es de extrañar la transcendencia que en materia social llega a alcanzar una ley de presupuestos, porque si bien no otorga o crea directamente —al menos como tónica general— derechos subjetivos, lo cierto es que en gran medida los materializa, da las pautas económicas definitivas a la configuración de tales derechos.

Pero esta razón no siempre justifica, sino que más bien hace las veces de excusa, la regulación en las leyes de presupuestos de derechos que tendrían, en puridad, que ser tratados fuera de ellas. Si se hace buena la lógica transmitida en el Preámbulo de la Ley de presupuestos para 1989 de que al ser tal ley «un instrumento de política económica (que) ha facultado al legislador presupuestario para regular, con vigencia indefinida, todas las cuestiones conexas en que se sustenta el planteamiento económico del Gobierno», resultaría que esta ley podría suplir, de desearlo, a una elevadísima proporción de la producción normativa estatal, puesto que muchos son los derechos que tienen una inmediata traducción o coste económico, y por lo tanto incidirían en «el planteamiento económico del Gobierno».

Hay que advertir, a este respecto, que la progresiva inclusión de las más

\* Profesor Titular Interino de Derecho del Trabajo. Universidad de Sevilla.

variadas materias en las leyes de presupuestos, con ser algo ya habitual, no debe quedar exenta de una crítica, también realizada con frecuencia, centrada en que tales leyes deben más bien limitarse a regular los presupuestos y la gestión económica de aquéllos, amén de otros apartados conexos, pero que no parece conveniente ni adecuado a la técnica jurídica convertir a tales leyes en un gran escaparate muy complejo de medidas y determinaciones de la más distinta naturaleza.

Las verdaderas razones de que esto se haga así no pueden conocerse, como es lógico, de manera inequívoca, pero parecen predominar las de comodidad y rapidez. Con un sólo título legislativo, al amparo de un sólo anteproyecto, de un sólo dictamen, de un solo debate y una sola votación, se hacen pasar múltiples medidas que no convendría hacer esperar, y, no se olvide, todas con rango formal de ley. También cabe sospechar que se busca, en algunos casos, obviar determinadas críticas sociales, o debates en profundidad sobre determinados temas que pueden ser delicados. El hecho de que las leyes de presupuestos aparezcan ante la opinión pública como algo marcadamente opaco y árido, de forma que no despiertan normalmente un verdadero interés, y que, de otro lado, la crítica parlamentaria se centra en aspectos igualmente genéricos y centrados en los puntos más relevantes de la Ley, pueden hacer pasar casi desapercibidas verdaderas reformas trascendentes que afectan al fondo de importantes cuestiones. Sirva para ilustrar esta afirmación, por ejemplo, el dato de que la Ley de Presupuestos vigente para 1989 ha elevado el necesario período de carencia para devengar pensiones de jubilación en el sistema de clases pasivas de 9 hasta 15 años. Recuérdese, el extraordinario y agitado debate social que planteó la Ley 26/1985 cuando aplicó una medida de corte similar a las pensiones del sistema de seguridad social. En contraste, la medida referente a las clases pasivas que se acaba de referir ha pasado prácticamente desapercibida.

Esa falta de debate social implica, como es fácil de imaginar, una posposición de los colectivos ciudadanos, sindicales, empresariales y de opinión, y sobre todo del debate parlamentario, que diluido en las muchas medidas que la ley de presupuestos plantea, no puede profundizar en cada una de las medidas propuestas, todo lo cual, obviamente, no es deseable. Con independencia de la bondad o necesidad de las medidas planteadas por la ley, que no se ponen en tela de juicio, lo cierto es que el método de la Ley de presupuestos no parece el más idóneo para plantearlas. Tendría, a lo sumo, que limitarse a la regulación de ciertos aspectos con contenido económico de extraordinaria urgencia o imposible separación de la propia Ley, pero por la vía de la excepción, no por la de la regla que hasta ahora se sigue para legislar cómoda y velozmente sobre aspectos de extraordinaria importancia social.

El sentido de estas líneas, en otro orden de cosas, no será otro que el de constatar cuáles son las materias de índole social normalmente abordadas en una ley de presupuestos, sobre la base específica de la ley de presupuestos para 1989, 37/1988 de 29 de diciembre, vigente para el ejercicio presupuestario de 1989, aunque sin olvidar otras leyes precedentes.

### I. Aspectos generales y propósitos de la Ley de Presupuestos Generales del Estado 37/1988 en materia social

En concreta referencia a esta Ley (en adelante «LP»), es preciso destacar, como punto de partida, los principales capítulos presupuestarios referidos a materia social, entendida ésta de forma amplia<sup>1</sup>.

A seguridad y protección Social irán destinados más de cinco billones y medio de pesetas, en concreto, 5.628.146.376.000 ptas.

En sanidad, la cantidad a emplear es igualmente elevada, al superar el billón y medio de pesetas: 1.578.751.911.000 ptas.

En promoción social, la cantidad a invertir es mucho más modesta pero significativa: 347.315.133.000 ptas.

Por último, el capítulo de otros servicios comunitarios y sociales está más modestamente cubierto, al ascender la cantidad destinada a él a sólo 29.085.583.000 ptas.

De otro lado, no es posible olvidar un instrumento normativo básico que modifica sustancialmente esta previsión presupuestaria, cual es el RDL 3/1989 de 31 de marzo de «Medidas adicionales de carácter social», que, se refiere, entre otras medidas, a la revalorización de pensiones, retribuciones de los empleados públicos, incremento de prestaciones de protección social pública, y a la ampliación de las prestaciones de desempleo.

El Título VI de este Decreto Ley se destina precisamente al «Ajuste Presupuestario» de tales medidas. En concreto su art. 22 señala que el coste estimado de estas medidas es de 197.600 millones de pesetas, no supondrá un incremento del gasto público, sino que «deberá financiarse mediante transferencias entre las distintas dotaciones de los Presupuestos Generales del Estado para 1989». Ese proceso de transferencias se está realizando aún en estos momentos, pero lo que aquí interesa de verdad es tener en cuenta que las cantidades arriba expresadas hay que sumar en números redondos doscientos mil millones de pesetas, cuya distribución en las distintas partidas no está directamente especificada en la Ley.

De otro lado, no son sólo éstas las únicas cifras que importan al objeto de estas líneas. Son las partidas más netamente referidas a los aspectos que podríamos denominar «sociales», pero en otros muchos capítulos presupuestarios los empleados públicos y los beneficiarios de servicios y prestaciones sociales quedan afectados con alguna intensidad. En esta línea, podría también aludirse a otras partidas que en cierta forma tienen un contenido «social», como vivienda, o educación. No obstante, por razones sistémicas y de necesario acotamiento del objeto de esta exposición, sólo se abordarán en ella las cuestiones presupuestarias con una relevancia más directa con las materias de orden social.

Tales serán la asistencia sanitaria, las pensiones públicas, los empleados públicos no funcionarios, en particular, su contratación y retribuciones, y algunas otras materias de carácter más bien residual o anecdótico.

Abordando en este momento cuáles son los propósitos concretos de la LP, en su Preámbulo se confiesan, en lo que a nosotros interesa, tres deseos fundamentales:

— En primer lugar, se plantea un nuevo modelo de financiación de asistencia sanitaria donde el Estado va a asumir una fuerte carga<sup>2</sup>. Se trata de ampliar subjetivamente la cobertura sanitaria y de mejorar la gestión de la misma. Todo ello en el manifiesto deseo de acomodar la sanidad a la voluntad del art. 43 CE.

Se da, pues, una clara intención de acercarse al modelo de sanidad pública con una cobertura subjetiva extendida a todos los ciudadanos, que nos recuerda al británico. El Estado directamente aporta la mayor parte de los fondos destinados a sufragar los gastos sanitarios, al objeto de que no sean los trabajadores y empresarios a través de las cotizaciones a la seguridad social quienes los financien en su totalidad, pues es toda la población la que tendencialmente se va a incluir en el sistema de sanidad pública. En coherencia con ésto, presupuestariamente los gastos de sanidad se disponen al margen de los de seguridad social. Aunque expresamente se alude en el preámbulo de la Ley a que esta separación contable obedece a razones técnicas, no es menos cierto que a tales razones ha de sumarse la de ir distinguiendo cada vez con más nitidez la seguridad social —reducida progresivamente a prestaciones de carácter económico— de la sanidad. La primera va a tener como destinatario fundamental a los trabajadores, y la segunda a los ciudadanos. Este proyecto de sistema sanitario pasa a tener, así pues, también una clara relevancia presupuestaria. Se va tomando así pues, una progresiva opción por un determinado modelo de seguridad social, caracterizado por el desgajamiento del sistema de las prestaciones sanitarias y también de las de tipo asistencial, opción ésta no compartida, como se sabe, por determinados sectores de la sociedad.

En todo caso, hay que tener en cuenta que esta inclusión de todos los ciudadanos en el sistema público de salud, desde un punto de vista estrictamente económico, no va a suponer un aumento excesivo de gastos, debido a la progresiva inclusión de la práctica totalidad de los ciudadanos en la seguridad social. La virtualidad de la ambiciosa extensión subjetiva que se proyecta reside no tanto en el colectivo de los **no trabajadores** (empresarios o propietarios sin actividad laboral, algunos supuestos de estudiantes...) como a **trabajadores** que por diversas razones no reúnen los requisitos necesarios para causar derecho a las prestaciones sanitarias: los parados en determinadas circunstancias, jubilados sin derecho a prestaciones económicas, jóvenes que no han encontrado el primer empleo o algún colectivo residual. De otro lado, la cobertura referida a los **no trabajadores**, tendrá, presumiblemente una menor incidencia desde el punto de vista presupuestario, pues aparte de tratarse de ser los colectivos afectados no demasiado numerosos, suele concurrir en ellos una mayor capacidad económica que no les convierte en los usuarios más frecuentes del sistema de salud pública, sino de la oferta sanitaria privada, sobre todo con la creciente presencia de iguales y aseguramiento sanitario por particulares.

En definitiva, por la propia lógica del sistema, esta ampliación subjetiva tendrá una traducción a costes no muy elevada, por lo que en sí misma no significará en sí, como ya se ha advertido, un notable esfuerzo presupuestario.

En otro orden de cosas, hay que remarcar que la cantidad destinada al capítulo sanitario es alta, y ha experimentado además un aumento notable respecto de la que se empleó para tal fin el año anterior. Frente al billón trescientos cincuenta mil millones presupuestados para 1988, se han destinado a tal fin para 1989 un billón quinientos setenta y ocho mil millones. Teniendo en cuenta una tasa de inflación calculada por el Gobierno en torno al 3 % —que con independencia de lo que suceda en la realidad es el incremento que anima la subida de la mayoría de las partidas presupuestarias restantes— el aumento para gastos de sanidad es bastante significativo, al situarse en el 17 % aproximadamente. El esfuerzo presupuestario manifestado en un sólo ejercicio es apreciable pero, lógicamente, no basta aún para obtener la calidad deseada en el sistema público de sanidad, pues son conocidas de todos las limitaciones y deficiencias que en la actualidad sufre aquél.

En segundo lugar, en lo que se refiere a los funcionarios, aún siendo ésta una materia tradicionalmente separada de los estudios jurídico-laborales, cabe hacer en esta sede alguna consideración, sobre todo porque las referencias hechas en el Preámbulo pueden hacerse en parte extensivas a todo el personal al servicio de la administración. Así, se hace constar en el Preámbulo de la LP que se pretende que la subida de sus retribuciones supere ligeramente el índice de inflación. Pero resulta que, como se expondrá, tal propósito se plasma en una subida de sólo un 4 % en los distintos conceptos retributivos de estos sujetos, salvo excepciones.

Naturalmente, no hace falta hacer notar que esa tasa de incremento no sólo no supera la inflación, sino que apenas la cubre. A la vista está que la tasa de inflación prevista para este año es casi el doble que la del 4 % de subida para los funcionarios. Ello ha motivado que el DL 3/1989 haya dedicado su Título IV a la «Compensación de la pérdida de poder adquisitivo a los empleados públicos», que dispone ciertas complementos, no demasiado elevados, a decir verdad, para tal fin, de forma que no llegan a paliar la inflación prevista. Naturalmente que estas afirmaciones sólo pueden hacerse en plano de presunciones o intuiciones, porque sólo cuando acabe el año 1989 se podrá saber a ciencia cierta cuál ha sido en realidad el índice de inflación y si el fin apuntado tanto por el Preámbulo de la Ley de Presupuestos como por el DL 3/1989 se han cumplido en este punto.

El tercer objetivo marcado por la ley de presupuestos que cabe aquí destacar se refiere a las pensiones públicas, en cuanto que se traza como objetivo la aproximación entre el sistema de pensiones de clases pasivas y el de Seguridad Social. Esta es una vieja idea del ejecutivo, la de romper esa distinta regulación, puesto que en realidad no siempre posee una justificación razonable.

Se conecta este empeño con el de una subida en términos absolutos de las pensiones de seguridad social. Esta subida, como se especificará, es básicamente lineal, pero también se va buscando un equilibrio entre todas las pensiones, incrementando especialmente las más bajas, en la idea final de hacer coincidir con el salario mínimo, controlando el incremento de todas las que exceden ese mínimo e impidiéndolo absolutamente para las que exceden el tope máximo fijado.

El D.L. 3/1989, también ha incidido en la subida de las pensiones, ratificando de hecho las líneas globales que se acaban de exponer, e incrementándolas por encima del porcentaje preceptuado en la Ley de Presupuestos.

## II. Seguridad Social y Asistencia Sanitaria

### 1. Sanidad

En lo que se refiere a la asistencia sanitaria, se destina para este ejercicio, como ya se advirtió, una cantidad superior al billón y medio de pesetas.

Lo llamativo es que el Estado aporta más del sesenta por ciento de esa cantidad, en concreto, un billón ciento dos mil millones, mientras que la aportación procedente de las cotizaciones sociales es sólo de cuatrocientos veinte y ocho mil millones, el equivalente a 35.000 pts. por cotizante y año, según señala expresamente el art. 9.1 LP. Esta mención no figuraba en anteriores leyes presupuestarias, siendo significativo que se realice en la vigente.

Se va definiendo así de forma marcada el proceso antes enunciado de sustraer a la asistencia sanitaria del sistema general de seguridad social, al menos desde un punto de vista formal, al asignar idealmente el Estado la porción más significativa de su aportación finalista a la Seguridad Social justamente al capítulo sanitario. Todo parece indicar que, en medio del largo e intenso debate sobre la reforma de la Seguridad Social el nuevo equilibrio que se busca actualmente entre los dos modelos teóricos dominantes de seguridad social —los llamados atlántico y continental— estuviese hallando su punto de equilibrio en un sistema de salud financiado de un modo prácticamente total por el Estado —ello en línea, además, con los postulados de la Ley General de Sanidad— y por un sistema de prestaciones económicas que básicamente tendrá que sostenerse con los ingresos provenientes de las cotizaciones de los beneficiarios. A esta opción, al menos, parece inclinarse la Ley de Presupuestos.

Lo que se acaba de exponer ha de ser puesto en conexión con la afirmación realizada en el art. 9 LP, donde se ordena que durante 1989, el Gobierno regulará, «según lo dispuesto en el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social y en el marco de lo previsto por la Ley General de Sanidad, la extensión de la cobertura de la Asistencia Sanitaria de la Seguridad Social a aquellas personas sin recursos económicos suficientes, de acuerdo con las previsiones financieras contenidas en el apartado 1 de este artículo».

El paso inmediato de ampliación de cobertura es, pues, el de hacerla llegar con fines asistenciales, esto es, extender la asistencia sanitaria pública a todos los individuos sin recursos económicos suficientes. Pero a largo plazo, el panorama que esta Ley deja traslucir es, como ya se ha advertido, que el Estado pase a financiar directamente y con cargo a los tributos ge-

nerales —no a las cuotas de empresarios y trabajadores— las prestaciones sanitarias, sin perjuicio de que sea empleado también a su financiación un determinado porcentaje de las cuotas de seguridad social.

### 2. Seguridad Social-Pensiones

En materia de seguridad social, salvo asignar la cantidad global de dinero destinada a su funcionamiento, no se hace otra alusión específica en la Ley de Presupuestos —aparte de la referida al especial capítulo de la asistencia sanitaria— que a las pensiones públicas.

Todas estas pensiones son tratadas en el mismo capítulo, con independencia de cuál sea su clase —pensiones del sistema de Clases Pasivas del Estado o de Seguridad Social— revelando también la lógica que en la materia se desea poner en el diseño de la Seguridad Social, anunciado en el Preámbulo, como ya se hizo notar. Se trata de confundir, de igualar en la medida que sea posible, el sistema de prestaciones de contenido económico entre los funcionarios y los trabajadores.

En el tratamiento de las pensiones por la vía de la normativa presupuestaria vuelve a ponerse de manifiesto la afirmación que hacíamos al principio, esta es, que las leyes de presupuestos son las encargadas de traducir en términos sustanciales muchos de los derechos reconocidos por el resto del ordenamiento.

#### 2.1. Clases pasivas

En el régimen de clases pasivas del Estado —que genéricamente abarca a los funcionarios—<sup>3</sup> las leyes de presupuestos son de la máxima trascendencia. Tal es así que fue precisamente la 1984 —que fijaba los presupuestos para 1985— la que autorizó al Gobierno a dictar un texto refundido «regularizando, aclarando y armonizando la legislación vigente en materia de Clases Pasivas del Estado»<sup>4</sup>.

El Texto Refundido resultante, aprobado como se sabe por el R.D. Legislativo 67/1987 de 30 de abril se remite a su vez a las leyes de presupuestos en cuestiones capitales.

En primer lugar, su art. 30 se remite a la Ley de presupuestos para que fije los haberes reguladores que se han de tener en cuenta en cada ejercicio para calcular las pensiones.

En segundo lugar, su art. 27 se remite igualmente a la misma Ley para la revalorización de las pensiones, estableciendo como condicionante único que en ningún caso el incremento medio propuesto por aquélla sea inferior al incremento medio dispuesto en las retribuciones básicas para los funcionarios públicos. Se señala expresamente que «En ningún caso la cuantía de las prestaciones de Clases Pasivas experimentará variación alguna en concepto de actualización fuera de las determinadas en la Ley de Presupuestos»<sup>5</sup>.

Obsérvese, pues, que en relación a las pensiones del sistema de Clases Pasivas, la Ley presupuestaria viene a cumplir funciones que en el caso de los trabajadores incluidos en el sistema de Seguridad Social presta la normativa reglamentaria específica o la propia Ley General de Seguridad Social, donde se disponen las reglas concretas para el cálculo de las bases y todos los demás aspectos normativos necesarios.

La Ley de Presupuestos para 1989, naturalmente, ha cumplido con esta función que le es encomendada. En lo que se refiere a la determinación de los **haber reguladores** de las pensiones, éstos se determinan en el art. 43 y ss. LP. Tales haberes, como se sabe, están señalados en virtud de la carrera y categoría de los funcionarios.

La Ley de Presupuestos distingue en el citado art. 43 dos tablas distintas para el señalamiento de los haber reguladores, en atención a que se trate del personal perteneciente a los dos diversos grupos señalados respectivamente en los párrafos 2 y 3 del art. 30 del T.R. sobre clases pasivas. Los comprendidos en el par. 2 son los que ingresaron en la administración con posterioridad al 1 de enero de 1985. Los comprendidos en el par. 3 ingresaron antes de esa fecha.

Lo más llamativo es que, sin duda en aras de la simplificación que se ha impuesto y deseado sobre la materia, la Ley iguala en sus diversos escalones los haberes correspondientes en ambas categorías. Esto ha supuesto un aumento de tales haberes muy significativo en el primero de los casos. A los funcionarios incluidos en el art. 30.2 del TR de Ley de clases pasivas de 30 de abril de 1987 (los que ingresaron con posterioridad al 1 de enero de 1985), este sistema les significa un aumento de sus haber reguladores de más de un 20 % respecto del año anterior, al situarse en 2.862.960 pts. el nivel correspondiente a la categoría «A», habiendo sido en el pasado año 2.368.682 pts. la cantidad equivalente. En cuanto a los funcionarios mencionados en el par. 3 del art. 30 —los que ingresaron antes del 1 de enero de 1985— el aumento ha sido más modesto: en el índice máximo —el «10»— los nuevos haber reguladores básicos se cifran, como en el caso anterior, en 2.862.960 pts., suponiendo un aumento insignificante respecto a los propios del pasado año, cuya cuantía era de 2.859.085 pts. Por el contrario, en relación al nivel inferior, los haber reguladores están actualmente cuantificados en 1.229.448 pts., mientras que los fijados para el año anterior eran 987.417 pts. Puede observarse así un aumento de las bases inferiores muy importante, prácticamente el 25 %, frente a un insignificante aumento de las más altas.

Se determinan además escalas referidas a cuerpos concretos, como son el personal de las Cortes Generales y Administración de Justicia, dándose la particularidad de que en esta última Ley de Presupuestos se ha venido a sumar un nuevo grupo, como el de personal del Tribunal Constitucional. Todos estos tienen unos haber reguladores bastante por encima de los que se acaban de citar, y su aumento respecto al ejercicio anterior ha sido bastante notable<sup>6</sup>.

Con estos incrementos se hace patente el deseo de procurar que los haber reguladores de los funcionarios se asemejen lo más posible a las re-

tribuciones efectivamente percibidas, y es ello sin duda lo que justifica estas medidas, puesto que hasta ahora la desigualdad era muy pronunciada. Todo ello ha de encajarse en ese proyecto equiparador entre los pensionistas de clases pasivas y del sistema de seguridad social, que ha de pasar, sin duda, por el hecho de que en ambos casos sean las retribuciones efectivamente percibidas el criterio para el cálculo, en su momento, de la pensión de que se trate.

También hace la Ley de Presupuestos algo igualmente llamativo, como señalar las reglas para la determinación inicial de las pensiones causadas a partir del 1 de enero de 1989, lo cual ya fue en su día realizado por la ley de presupuestos para el año anterior, en relación a las pensiones causadas en 1988, lo que se hace a través de unas complicadas reglas de cálculo y aplicaciones de porcentajes<sup>7</sup>. Es significativo que sea esta Ley, en concreto en su art. 43.2, quien establezca tales criterios en función claramente reglamentaria, en lugar de otra normativa específica, que además normalmente sería de rango inferior.

El último aspecto sobre el que se ha de llamar la atención —que por su importancia bien podría haber sido el primero— es el de que a través de la Ley de Presupuestos se ha acometido una reforma referida nada menos que al tiempo mínimo de cotización necesario para merecer una pensión del régimen de clases pasivas, al haberse reformado por el art. 52 de la Ley de Presupuestos el art. 29 del TR de clases pasivas en el siguiente sentido: «Para que el personal comprendido en este capítulo cause en su favor derecho a la pensión ordinaria de jubilación o retiro, deberá haber completado QUINCE AÑOS de servicios efectivos al Estado.

Claramente implica esta reforma una equiparación con lo dispuesto para las pensiones ordinarias de Seguridad Social donde sabemos que, a partir de la famosa y controvertida Ley 26/1985, el período mínimo de cotización para poder causar derecho a las prestaciones por jubilación era de 15 años. De nuevo aquí, pues, se acomete la equiparación entre todas las pensiones públicas, en la línea expuesta en el Preámbulo de la L.P.

Es verdaderamente llamativo, y ha de ponerse en conexión con las observaciones que se hacían al principio de estas páginas, que tan importante reforma del T.R. de clases pasivas se haya acometido a través de la Ley de Presupuestos, sin un debate específico sobre la materia, en contraste con el impacto social que causó una medida de corte similar dispuesta en la Ley 26/1985.

Otros distintos apartados del T.R. de Clases Pasivas se reforman expresamente a través del citado precepto, referidos en gran parte a las distintas reglas de cálculo de las pensiones. Quedan reformados, en particular, sus arts. 12 (Competencias para el pago), 14.2 (Recursos sobre pensiones), 23.1 (Cuota de derechos pasivos), y se le añade al T.R. una 10.<sup>a</sup> Disposición Transitoria.

En lo que se refiere al apartado de **revalorización**, señala el art. 47.2.º LP que la correspondiente de pensiones abonadas por Clases Pasivas del Estado (así como por la MUNPAL) para 1989 se revalorizarán en un 4 % por término medio, respecto a las cuantías percibidas a 31 de diciembre

de 188, incremento éste que se ha alterado en el D.L. 3/1989. Cabe decir básicamente a este respecto, que a tenor del art. 10 de este Real Decreto las Pensiones del régimen de clases pasivas del Estado se revalorizarán, con determinadas matizaciones<sup>8</sup>, en un 5,8 %, en lugar del 4 % anterior.

Existen límites y excepciones a la revalorización que vienen marcadas en la propia Ley de Presupuestos y que el DL 9/1989 respeta:

El límite cuantitativo consiste en que no procederá si el beneficiario percibe en total, es decir, sumando todas las pensiones públicas recibidas —si es que se tiene derecho a varias— una cantidad de 193.600 pts. mensuales, salvo algunas excepciones<sup>9</sup>. Por encima de ese límite las pensiones no serán revalorizadas.

No actuará tampoco esta revalorización cuando se trate de algunas pensiones concretas: las reconocidas a favor de Camineros del Estado causadas con anterioridad a 1 de enero de 1985, algunas de orfandad, las del SOVI cuando entren en concurrencia con otras pensiones públicas, y otras.

Cabe finalmente mencionar que el art. 54 LP establece que los pensionistas del sistema de clases pasivas serán beneficiarios de la asistencia sanitaria, a prestar por los servicios médicos y farmacéuticos de la Seguridad Social, especificándose que dicha asistencia se prestará con la misma extensión, contenido y condiciones que las establecidas para los pensionistas de la Seguridad Social. Los pensionistas de clases pasivas también tendrán, según se expresa en el mismo artículo, derecho a los Servicios Sociales de la Seguridad Social en iguales condiciones que los pensionistas de ésta.

## 2.2. Pensiones de seguridad social

La incidencia de la Ley de Presupuestos en materia de pensiones del Sistema de Seguridad Social es bastante más reducida que en el de Clases Pasivas. Las pensiones de Seguridad Social se regulan por la normativa legal y reglamentaria propia, donde vienen recogidas con exhaustividad las normas sobre cálculo de pensiones. Sus bases reguladoras no se fijan, como se sabe, por la LP, sino que se calcula directamente en relación a la base de cotización real del trabajador según los criterios marcados en la Ley General de Seguridad Social y de la reglamentación específica.

Pero con independencia de ello lo cierto es que las Leyes presupuestarias también tienen una notable importancia en materia de pensiones de seguridad social, pues inciden sobre ellas en tres capitales cuestiones. El índice de revalorización anual, el límite máximo, e, indirectamente las cuantías mínimas de las pensiones, vienen igualmente designados en la Ley de presupuestos. Asimismo se determina en estas leyes la cantidad que corresponderá a la pensión asistencial.

En lo que se refiere a la revalorización de las pensiones para 1989, según el art. 47,3 LP ésta será del 4 % con carácter general, con independencia de que la pensión se hubiera cobrado antes o después de la Ley 26/1985. Este tipo es igual al que, como se recordará, resultaba de aplicación en el Sistema de Clases Pasivas.

Con independencia de este aumento, se dispone una cantidad adicional, no muy elevada, de 66.702 millones para revalorizar las pensiones de la Seguridad Social cuya cuantía fuese inferior al salario mínimo interprofesional así como satisfacer una paga adicional a los pensionistas de los Regímenes Especiales Agrario, de autónomos y de empleados de hogar que no viniesen percibiendo 14 pagas. Esta cantidad, aunque puede resultar no muy elevada representa un notable aumento respecto de la que se habilitó en el pasado ejercicio, que ascendía tan sólo a 13.000 millones.

En virtud de este crédito, el R.D. 1854/1988 de 29 de diciembre ha establecido una paga extraordinaria adicional a los pensionistas de los Regímenes agrario, autónomos, empleados del hogar y toreros que no vinieran ya percibiendo 14 pagas.

En lo que se refiere a los límites a la revalorización, el art. 48 LP especifica que no experimentarán esta subida, fundamentalmente, las que excedan de 193.600 ptas. íntegras en cómputo mensual, aún con algunas excepciones señaladas en el citado precepto, tope igual al existente para las pensiones del sistema de Clases Pasivas.

También en referencia a la revalorización de las pensiones de Seguridad Social, el D.L. 9/1989 ha modificado la previsión presupuestaria. En los arts. 1 al 4 de este D.L. se disponen determinadas reglas de revalorización de pensiones, con algunas diferencias según se trate de pensiones reconocidas antes o al amparo de la Ley 26/1985. En el primer caso se fija una escala que oscila del 6,3 % para las pensiones más bajas (hasta 44.040 pts.) y 5,8 % (desde 44.252 hasta 84.000 pts.). Las pensiones superiores a 84.000 pts. se revalorizarán en el resultado de sumar al 1,8 % la cantidad fija de 3.000 pts. mensuales. En el segundo caso, es decir, si la pensión se reconoció al amparo de la Ley 26/1985, la única particularidad es que por encima de una pensión de 44.252 pts. mensuales la revalorización es del 5,8 %, sin más matizaciones.

El tope máximo queda en ambos casos, tal como dispuso la LP en 193.600 pts. mensuales, sin perjuicio de las pagas extraordinarias.

De esta manera se realiza algo que no efectuó la propia LP, como la regresividad en el incremento de las pensiones. La LP disponía, como anteriormente se apuntó, un incremento único del 4 %, sin discriminar la cuantía de la pensión y sin reforzar, pues, la subida a las pensiones más bajas. El D.L. 9/1989, en cambio, si ha tenido en cuenta este factor.

## 2.3. Pensiones mínimas y asistenciales

En lo que se refiere a las pensiones mínimas, éstas no han venido expresamente determinadas en la Ley de Presupuestos, que en realidad se limita en este aspecto a delimitar los fondos que se han de dedicar a tal fin. El citado R.D. 1854/1988 las fijó para el presente año básicamente en 41.420 pts., tratándose de pensiones para jubilación o invalidez absoluta o total con titular mayor de 65 años, si se tiene cónyuge a cargo y de 35.840 pts. si no lo tiene, pero fueron elevadas por el D.L. 9/1989 a 42.525 y 36.140 respectivamente<sup>10</sup>.

No obstante, estas pensiones mínimas no se otorgan a los beneficiarios sin otra condición que la de serlo. La propia Ley de Presupuestos establece, en sus arts. 50 y 51 las limitaciones para el reconocimiento de los complementos para pensiones inferiores a la mínima, teniendo en cuenta el resto de las rentas que percibe el pensionista.

Tratándose de pensiones del sistema de Seguridad Social, se determina que para obtener el complemento hasta la cuantía mínima, los pensionistas no deben percibir otras rentas de capital o trabajo, o, al menos, éstas no han de exceder en su conjunto de 520.000 pts. anuales. No obstante, dentro del mismo precepto se dispone un mecanismo en virtud del cual se atenua esta prohibición que podría en ocasiones tener consecuencias injustas, no queridas por la ley: ¿qué sucedería, por ejemplo si un sujeto tuviese justo 521.000 pts. anuales de rentas y una pensión inferior a la mínima—de sólo 20.000 pts. mensuales? Se vería, según el criterio anterior, privado totalmente de la elevación a la pensión mínima. Pero, por el contrario, un individuo que tuviese rentas por cuantía de 519.000 pts. anuales e igual pensión que el anterior sí vería elevada su pensión hasta el mínimo, es decir, acabaría percibiendo al año una pensión mucho más elevada que el anterior cuando en realidad sus rentas difieren sólo en 2.000 pts. anuales. Para evitar este efecto se dispone una regla que, en síntesis, dispone que la prohibición anterior operará en el sentido de que existe un máximo legal que consiste en 520.000 pts. de renta anual más la pensión mínima que corresponda en cada caso (p. ej. 41.420 pts. de pensión mensual + 520.000 anuales de renta). Si el sujeto percibe al año una cantidad inferior a esa se le completará la pensión mínima justo hasta que llegue a esa cantidad global, no más<sup>11</sup>.

En lo que se refiere al sistema de clases pasivas, el art. 50 LP dispone que para percibir los complementos económicos necesarios para alcanzar la cuantía mínima de las pensiones no debe sobrepasarse el módulo de 613.267 pts. de rentas percibidas por unidad familiar. Superado ese módulo, no hay derecho a complemento alguno, en contraste con lo que, según se acaba de exponer, sucede en las pensiones de Seguridad Social.

Por último, en lo que se refiere a las pensiones asistenciales se fijó su importe por el art. 45 LP en 19.450 pts. íntegras mensuales, más dos pagas extraordinarias del mismo importe, pero el D.L. 9/1989 alteró igualmente esta cantidad para elevarla a 20.000 pts. mensuales.

### 3. Otros temas en materia de Seguridad Social

**Gestión recaudatoria de la Seguridad Social.** La Disposición Adicional 10.ª modifica la Ley 40/1980 sobre inspección y Recaudación de la Seguridad Social, con el objeto fundamental de facilitar la recaudación ejecutiva de cuotas de seguridad social, continuando un camino ya empezado con anterioridad, estableciendo medidas de no poca relevancia.

En primer lugar, se obliga a las personas o entidades depositarias de dinero, valores u otros bienes deudores de la Seguridad Social a informar a

los órganos de gestión recaudatoria ejecutiva de la Tesorería, advirtiendo expresamente que el incumplimiento de tal obligación no podrá ampararse en el secreto bancario.

En segundo lugar, se extiende ese deber de información también a todos los funcionarios públicos, incluidos los profesionales oficiales, aunque con algunas importantes excepciones (secreto postal, estadístico, tributario, de protocolo notarial).

Se dispone además una norma de indudable gravedad como es que las personas o entidades depositarias de bienes embargables que, con conocimiento del embargo practicado por la Seguridad Social colaboren o consientan en el levantamiento de tales bienes, serán responsables solidarios de la deuda hasta el límite del importe levantado.

**MUFACE, MUGEJU e ISFAS.** El art. 55 LP determina que tendrán derecho a incorporarse a las respectivas mutualidades, recibiendo las correspondientes prestaciones sanitarias si es que no tienen derecho a ella por otro título, los viudos y huérfanos de funcionarios o pensionistas, dentro de algunas condiciones.

**Transformación de las pensiones temporales del Estatuto de Clases Pasivas de 1926 en pensiones vitalicias.** Dispone el art. 57 que a partir de 1 de enero de 1989 las pensiones temporales causadas o que se pudieran causar por los funcionarios afectados por el Estatuto de Clases Pasivas de 22 de octubre de 1926 tendrán carácter vitalicio.

### 4. Valoración crítica

Todos los datos que se han expuesto, en sí mismo interesantes, pueden suscitar además múltiples comentarios, sobre todo en un momento como éste, cuando el análisis de todos los problemas de fondo de la Seguridad Social y la búsqueda de modelos hacia donde dirigir la necesaria reforma que ésta precisa se encuentran en momentos de especial discusión. Sin ser tal comentario objeto específico de este trabajo, no está de más resaltar tres cuestiones que pueden considerarse de especial interés en íntima conexión con la Ley de Presupuestos: en primer lugar, cual es la dimensión verdadera del aumento de las cantidades asignadas a pensiones para el presente ejercicio. En segundo lugar, cual es el modelo de sistema de pensiones al que esta Ley de Presupuestos pretende apuntar, aunque lógicamente no de forma aislada, sino en conexión con otras muchas medidas adoptadas por el ejecutivo. En tercer lugar, cuales son los pasos dados concretamente en la asimilación del régimen de clases pasivas y del de seguridad social.

1) En primer lugar, se observa que la Ley de Presupuestos, aunque haya destinado una fuerte suma de dinero a pensiones que supera cerca de un 11,5 % a la cantidad invertida al mismo fin en el ejercicio anterior —más la parte proporcional de los doscientos mil millones asignados por el D.L. 9/1989— no ha servido para mejorar el poder adquisitivo de los pensionistas, sino que globalmente la subida media del 4 % no era capaz de absorber tan siquiera la inflación estimada según parámetros más realistas, ya indi-

rectamente asumidos de forma oficial. De otro lado, la subida planteada por la LP guardaba una dosis excesiva de linealidad, es decir, no se incrementaban en sentido estricto las pensiones inferiores más que las superiores, pues todas crecían un 4 %. Si se ha pretendido no obstante equilibrarlas, pero tímidamente, al consolidar las pensiones mínimas y limitar las superiores en lo que se refiere al incremento del tope máximo, que sólo se ha incrementado respecto al del pasado ejercicio en porcentaje inferior al 3 %. Igualmente, se han elevado en proporción levemente superior al 4 % las pensiones mínimas.

En cambio, en el sistema de pensiones de Clases Pasivas se ha logrado algo más el efecto redistributivo horizontal de la cantidad destinada a pensiones, ya que los haberes reguladores fijados en la LP se han incrementado en forma desigual: poco para el nivel superior y más marcadamente para el inferior. En todo caso, sigue siendo el 4 % el incremento a registrar en estas pensiones.

La reforma establecida en el D.L. 9/1989 ha significado en cierto modo la asunción de estas críticas por parte del Legislador, en cuanto que ha venido a incidir, en primer lugar en el incremento las pensiones en atención a una previsión inflacionista más real, y en segundo lugar, en la no linealidad de tal incremento, al establecer matizaciones, aunque leves, según la cuantía de la pensión que se viniera percibiendo, y sin consentir, de otro lado, el incremento del tope máximo ya fijado en la LP.

Con todo, piénsese que en 1989, según datos oficiales, había que atender la enorme cifra de 6.004.231 pensiones, cuyo mantenimiento supone una cantidad de 3,3 billones de pesetas<sup>12</sup>, a la que hay que sumar la parte correspondiente de los 200.000 millones derivados del D.L. 9/1989. No obstante, y por muchos esfuerzos presupuestarios que se hagan, el elevadísimo número de pensiones a atender, en constante incremento, sobre todo si se tiene en cuenta el no tan elevado aumento del número de cotizantes a la seguridad social, desluce desde luego cualquier empeño en aumentar el poder adquisitivo de aquéllas.

Ante este panorama, la «ilusión realista» que ahora parece traslucirse es la de lograr una pensión mínima digna, tan cerca como sea posible del salario mínimo interprofesional, pero por encima de ese nivel, sobre todo si se sigue el ritmo actual, las pensiones, en especial las que estén por encima de la cifra de aquél, parecen tender a depreciarse en términos reales ante el paso de los años, al ser revalorizadas en tasa inferior a la necesaria para mantener o mejorar el poder adquisitivo.

De otro lado, el efecto redistributivo de la renta que se puede lograr a través de las pensiones queda muy limitado a la luz de estas premisas. Existirá, sí, pero sólo en la franja existente entre la baja pensión que a tenor de su base reguladora le correspondiese percibir a un individuo, y la pensión mínima legal, pero poco más.

2) En conexión con lo que se acaba de advertir, cabe constatar que se está diseñando, al parecer, un modelo de pensión con un carácter cada vez más asistencial y si no unificada, sí con unas oscilaciones muy pequeñas entre unos extremos máximo y mínimo. Este deseo de llegar a una pensión

donde el carácter contributivo vaya disminuyendo progresivamente, se plasma también en el ya mencionado control de concurrencia de pensiones dispuesto por el art. 49 LP.

Además, al parecer, esta tendencia se incrementará, al marchar el sistema de Seguridad Social —del que ya, con toda intención, se empieza a excluir contablemente la asistencia sanitaria, como páginas atrás se advirtió, reservando sólo una aportación ideal de cada trabajador para financiar sus gastos— a financiarse sólo con sus cuotas. Tanto la Ley 26/85 de reforma de pensiones como la de ordenación de los Fondos de pensiones parecen estar diseñando un modelo consistente en unas pensiones públicas mínimas y sin grandes saltos entre sí que han de ser completadas individual o colectivamente por los propios interesados, bien a través de planes de pensiones individuales o colectivos o bien a través de mejoras concertadas por la vía de la negociación colectiva, como alternativa a unas pensiones públicas cada vez más devaluadas y de más difícil obtención. La Ley de Presupuestos, en la medida en la que fija las pensiones máximas y aumenta las mínimas —las inferiores al mínimo, más bien— en sentido de inversa proporcionalidad es, sin duda, un nuevo paso a ese proyecto que parece desvelarse de la última normativa dictada al respecto: una pensión bastante homogénea o moviéndose en estrechas bandas para la mayoría de los beneficiarios, de forma que el que desee unas pensiones superiores haya de acudir a la previsión privada, ante la impotencia del sistema de pensiones públicas de garantizar el bienestar o la seguridad deseada para la vejez o el infortunio en el momento presente.

3) Una tercera conclusión sobre la que vale la pena insistir es la del decidido intento de equiparación en aspectos fundamentales entre las pensiones públicas, con independencia de que se trate de pensiones del sistema de clases pasivas o del sistema de seguridad social. Así, se ha pasado a exigir 15 años de período de cotización en ambos casos, el incremento de las pensiones es igual, las reglas para limitación muy similares y hasta presupuestariamente se incluyen en el mismo capítulo. Es también llamativo que dentro de la Ley de Presupuestos estén ambas pensiones agrupadas en el mismo epígrafe. También se ha de incluir en esta línea el incremento de los haberes reguladores de los funcionarios, en la idea de aproximarlos cada vez más a su retribución real, tal como sucede en las bases de cotización de seguridad social.

### III. Empleados públicos no funcionarios

#### 1. Incrementos retributivos

Tras el tema que se acaba de analizar, la cuestión que más nos interesa en este momento es, sin duda, la del tratamiento del empleo público dentro de la Ley presupuestaria.

Son muchas las disposiciones que se recogen dentro de la citada Ley que

van referidas a los funcionarios. Pero entrar en ello supondría desbordar el tema que se viene tratando hasta el momento para penetrar en otro muy diverso, cual es el del régimen jurídico de la función pública. Por ello, es conveniente acotar estas observaciones a las referencias efectuadas por la Ley de Presupuestos a los empleados públicos que no son funcionarios.

En lo que se refiere al incremento de retribuciones del personal al servicio del sector público no sometido a la legislación laboral, señala el art. 25 LP que sus retribuciones básicas, así como las complementarias de carácter fijo y periódico asignadas a los puestos de trabajo que desempeñan, experimentarán un incremento del 4 %. Igual aumento experimentarán las restantes retribuciones complementarias, los complementos personales y transitorios y similares. El único complemento que experimentará una subida superior al citado será la de indemnización por residencia en Ceuta y Melilla, que se incrementará en un 5 %.

La Disposición Transitoria Segunda, por su parte, ordena que las retribuciones del personal contratado administrativo aún existente experimentarán igualmente un incremento del 4 % respecto de las establecidas para 1988.

En todos estos casos ha de tenerse en cuenta, una vez más, el D.L. 9/1989, que ha sumado un punto más a este 4 %, de forma que es ahora el 5 % el incremento que de manera genérica se hará extensivo a los empleados públicos no funcionarios.

Este incremento, de otro lado, tiene la mayor extensión subjetiva, pues rige para el personal no laboral al servicio de la Administración del Estado y sus organismos autónomos, de las Comunidades Autónomas y de sus organismos dependientes, de las Corporaciones Locales y organismos dependientes, de las gestoras y servicios comunes de la seguridad social, de los órganos del Estado, entidades oficiales de crédito y Banco de España, RTVE, Universidades y otros.

En lo que se refiere en concreto al *personal laboral*, dispone el par. 3.º del art. 25, que la masa salarial de aquél tampoco podrá experimentar un incremento global superior al 4 % (5 % tras el R.D. 9/1989), aunque —y ello es importante de tener en cuenta— «sin perjuicio del que pudiera derivarse de la consecución de los objetivos asignados a cada Ente u Organismo mediante el incremento de la productividad o modificación de los sistemas de organización del trabajo o clasificación profesional»<sup>13</sup>.

Se añade además que «Lo previsto en el párrafo anterior representa el incremento máximo de la masa salarial, cuya distribución y aplicación individual se producirá a través de la negociación colectiva».

Se describen más adelante —art. 40—, como en anteriores leyes presupuestarias, cuál es el método adecuado para llevar a cabo esa negociación. En primer lugar, se precisa para la modificación de las condiciones retributivas un informe conjunto del Ministerio para las Administraciones Públicas y del de Economía y Hacienda. A tal fin se dispone que con carácter previo al comienzo de las negociaciones de convenios o acuerdos colectivos deberá solicitarse del Ministerio de Economía y Hacienda la autorización de masa salarial que cuantifique el límite máximo de las obligaciones que

puedan contraerse como consecuencia de dichos pactos, aportando al efecto la certificación de las retribuciones salariales satisfechas y devengadas en 1988.

Esta negociación colectiva juega un papel, pues, limitado, en la medida en que el tope de subida global de la masa salarial sólo puede elevarse en un 5 %. La negociación, pues, no puede desbordar ese límite, dentro del cual puede pactarse, no obstante, una distribución de ese aumento. Obsérvese que el art. 25 LP señalaba para los empleados no laborales al servicio de la Administración un incremento genérico de exactamente el 4 % anual —que debe entenderse incrementado en los términos ya conocidos—, pero para el personal laboral lo que se dispone es que su masa salarial «no podrá experimentar un incremento global superior al 4 %, comprendiendo en dicho porcentaje el de todos los conceptos, sin perjuicio del que pudiera derivarse de la productividad o modificación profesional». Añadiendo expresamente que «Lo previsto en el párrafo anterior representa el incremento máximo de la masa salarial, cuya distribución y aplicación individual se producirá a través de la negociación colectiva».

Así, a diferencia de lo que sucede en relación al otro personal al servicio de la administración, la subida no parece determinarse directamente con validez *ad personam*, sino que es solamente una subida de la cantidad destinada a sufragar el incremento salarial global, de modo que será mediante la negociación colectiva como se haga la posterior aplicación de esa cantidad a los distintos empleados.

De otro lado, conviene insistir en que la negociación colectiva tiene una posibilidad más, aparte de la aplicación del aumento legal, cual es la de tener en cuenta para estos incrementos los posibles incentivos a la productividad o modificación de los sistemas de organización de trabajo o clasificación profesional. Aquí, en puridad, no se trata de un aumento retributivo respecto del año anterior, sino de una respuesta retributiva a alteraciones organizativas. Es más similar, por ejemplo, al gasto que supone contratar a un nuevo trabajador que al que pueda significar aumentar su retribución a uno ya existente. Es pues de imaginar que en este caso la autorización del Ministerio de Economía y Hacienda y del de Administraciones Públicas tengan un sentido distinto, y un mayor margen de discrecionalidad, siempre dentro, naturalmente, de los límites presupuestarios: mientras que en el supuesto del incremento ordinario del 5 %, donde la autorización de tales Ministerios se restringiría más bien a cuantificar la elevación en términos estrictamente aritmética de ese porcentaje sobre las cantidades autorizadas en el anterior ejercicio, en este momento se precisa una valoración de fondo sobre esos nuevos gastos, en relación a los cuales hay que examinar si conviene y es precisa la autorización concreta del gasto.

Nótese que este sistema de determinación retributiva aplicable a los trabajadores al servicio de la administración en régimen laboral, en realidad, funciona de forma parecida al de los funcionarios, pues, como es sabido, según la Ley 9/1987 —art. 32— «la aplicación de las retribuciones de los funcionarios públicos» será objeto de negociación entre los propios funcionarios y la administración.

De otro lado, desde el punto de vista de la negociación colectiva, el régimen así dispuesto puede resultar chocante. La preceptiva autorización ministerial previa al inicio de estas negociaciones, devalúa en cierto modo el contenido de la misma, pues, salvo excepciones, se reduciría a incrementar matemáticamente en un 5 % las cantidades percibidas en el año anterior. Aunque la redistribución sea posible, en la medida en la que un aumento de determinadas retribuciones por encima de tal porcentaje sea a costa de la disminución de otras, esa operación difícilmente se llegará a realizar. La negociación, así, no tendría otro fin que aseverar una subida prácticamente lineal de las retribuciones en el porcentaje autorizado por los Departamentos Ministeriales.

De otro lado, aparte de que el límite negociador —que es justamente lo que se suele «negociar»— ya está determinado, la autorización otorgada por los Ministerios correspondiente a un máximo, desde el punto de vista de la estrategia negociadora es un máximo y también un mínimo. Sería inaceptable por la otra parte de la negociación que se distribuyese una cantidad menor a la autorizada. Del mismo modo, el negociador por parte de la Administración que tenga ese permiso para conceder una determinada cantidad, la ofrecerá en primer momento, negociándose solamente su aplicación concreta. No se trata tanto de una negociación, pues, sino, a la postre, de una determinación previamente concebida por parte de la administración de la cantidad por encima de la cual se puede producir la subida. Si los trabajadores se niegan a trabajar por debajo de esa cantidad se pueden producir protestas, huelgas u otras medidas de conflicto que la administración, sencillamente, habrá de soportar.

A pesar de estos inconvenientes, en realidad no es fácil imaginar otro método distinto del apuntado por la LP para modificar las retribuciones del personal laboral de la administración. Cosa distinta es qué cantidad, en el contexto de cuál sea el modelo social perseguido, se quiere destinar a estas retribuciones, si se quiere hacer un gran esfuerzo en tal sentido o se anteponen otras preferencias. Pero con independencia de esa opción, lo cierto es que el Estado, en la medida en la que está limitado por unos topes presupuestarios y en la medida en que tiene que controlar su endeudamiento, debe tener un límite para gastar, también en materia de retribuciones. En una empresa el límite de lo que se puede dar en salarios viene dado por determinados parámetros, entre los que destaca el de aquella cantidad por encima de la cual la empresa deja de percibir beneficios. Como no es posible aplicar a la Administración ese límite u otros similares, por razones obvias, su techo debe fijarse en la disponibilidad económica. Pero no sólo en la estricta disponibilidad, pues en hipótesis el Estado puede endeudarse, o modificar sus propios presupuestos. En ningún caso hay que olvidar, por ende, que la Administración distribuye y gestiona unos recursos que son a la postre públicos, y debe regirlos con el rigor que es deseable en tales casos. El límite de gasto vendrá dado, pues, por un conjunto de variables determinadas, donde entrará la previsión de endeudamiento, la inflación, la preferencia dada a cada área presupuestaria y otras muchas. Cuando el Ministerio de Economía y Hacienda determine tal cantidad, lo

hará, pues, considerando todas esas variables. Cosa distinta, como ya se ha expresado, es qué cantidad, en el contexto de cuál es el modelo social perseguido, se quiere destinar a estas retribuciones.

## 2. Contratación del personal laboral con cargo a los créditos de inversiones

Otro aspecto de la Ley de Presupuestos que interesa al objeto de este comentario, es la posibilidad que en ella se recoge —tampoco original en la Ley que rige para el presente ejercicio— de contratación de personal laboral con cargo a créditos de inversiones.

Dispone el art. 41 LP que con cargo a tales créditos pueden formalizarse contrataciones de carácter temporal, pero sólo cuando las administraciones en cuestión hayan de realizar directamente y por aplicación de la LCE obras o servicios correspondientes a algunas de las inversiones incluidas en sus presupuestos, siempre que no puedan ser realizadas por el personal fijo disponible y no exista crédito suficiente en el concepto presupuestario destinado a la contratación de personal eventual.

La contratación en cuestión precisa informe favorable del Ministerio de Economía y Hacienda, que controlará si existe disponibilidad de crédito en el concepto presupuestario aplicable. Además, tal contratación se hará siguiendo las disposiciones laborales comunes.

Se disponen algunas normas al respecto que resultan llamativas, como la de que los incumplimientos de las obligaciones formales impuestas por la ley, así como la asignación de personal a funciones distintas de las determinadas en los contratos pueden dar lugar a exigencia de responsabilidades, conforme al art. 140 LGP. Además, la contratación podrá exceder del ejercicio presupuestario siempre que se trate de ejecución de obras o servicios que hayan de exceder de dicho ejercicio presupuestario y se encuentren vinculados a planes de inversiones de carácter plurianual, lo que representa una novedad respecto de la Ley de Presupuestos anterior. Repárese, finalmente en que con carácter previo a la formalización del contrato, el servicio jurídico de la administración contratante deberá emitir un informe sobre la modalidad de contratación temporal utilizada y sobre la observancia en las cláusulas del contrato de los requisitos y formalidades exigidas por la legislación laboral (no administrativa).

Esta posibilidad de contratar con cargo a los fondos destinados a inversiones puede tener un doble orden de consecuencias:

En primer lugar, parece responder a la dificultad de contratación de personal que plantea la normativa sobre la función pública. La contratación a cargo de inversiones supone, desde el punto de vista de la administración, una interesante y cómoda posibilidad de contratar a trabajadores, según la normativa laboral sobre contratación temporal, para realizar funciones que en realidad debían haberse realizado indirectamente, a través de un tercero. Por tanto, en principio viene a suponer una posibilidad práctica, una ventaja para la administración pues le va a permitir contratar personal

sin la lentitud o exigencias planteadas por las normas sobre función pública, y sin tener que pasar por las trabas de un concurso a través del que, eventualmente, se le asignare tal «inversión» a una empresa interpuesta, sirviéndose de un trámite más abreviado. Basta tener presupuesto en partidas correspondientes a inversiones, sin necesidad de demostrar la concreta necesidad de crear un puesto de trabajo, sino sólo la de que la inversión en sí es necesaria. Además, normalmente, esta utilización directa de los servicios del trabajador supondrá un ahorro, puesto que no se precisa la existencia interpuesta de una empresa contratista que haya de realizar el servicio para el cual se contrata directamente al trabajador. De otro lado, esta posibilidad incide en la flexibilidad de uso de las partidas presupuestarias, algo tan deseado con frecuencia, en cuanto que permite adaptarse a las necesidades reales.

Pero, en segundo lugar, desde el punto de vista de los trabajadores, esta posibilidad, aun siendo plausible en la medida en la que pueda significar creación de empleo inmediato, no siempre es ventajosa. Esta vía puede suponer la contratación de trabajadores en unas condiciones un tanto extrañas, fuera de las vías más tuteladas u ordenadas que enseña la normativa sobre función pública. Es decir, permite la contratación precaria aunque el puesto fuese de una entidad suficiente como para justificar otro tipo de contratación. Cubre una necesidad sin, paralelamente, seguir las garantías exigibles por la normativa común sobre contratación de personal.

### 3. Relaciones de puestos de trabajo

Otro interesante apartado relativo al personal está en conexión a las relaciones de puestos de trabajo, que interesa no solamente a los funcionarios, sino también al personal laboral al servicio de la Administración. En este sentido, según el art. 37 LP los Ministerios de Hacienda y Administraciones Públicas elaborarán conjuntamente la asignación del nivel de los complementos de destino y específico correspondiente a nuevos puestos no comprendidos en las relaciones iniciales así como las remuneraciones correspondientes a puestos de nueva creación adscritos a personal laboral. Asimismo se ordena que las modificaciones en las relaciones de puestos de trabajo corresponderá a esos mismos Ministerios, pero se admite por el mismo art. 37 la autorización por parte de aquellos a los distintos Departamentos ministeriales para que ellos puedan modificar estas relaciones.

Se otorgan además otras competencias al Ministerio de Economía y Hacienda en relación al personal, como son las de autorizar la formalización de nuevos contratos de trabajos fijos o provisión de nuevos puestos de funcionarios, si es que éstos no estaban dotados presupuestariamente. Asimismo tendrá que emitir un informe favorable sobre las convocatorias de puestos de funcionarios o pruebas selectivas del personal laboral. Todo ello, por lo demás, reproduciendo prácticamente en todo la línea marcada por la Ley de Presupuestos del pasado año.

## IV. Protección por desempleo y Fomento del empleo

En las disposiciones adicionales de la Ley de presupuestos se incluyen asimismo diversas medidas relacionadas al fomento del empleo o a la protección por desempleo.

La primera medida se refiere a la Permanencia en los Fondos de Promoción de Empleo. La D.A. decimotercera dispone que para atender la problemática planteada por los trabajadores afectados por la reconversión se han incorporado a los Fondos de Promoción de Empleo con menos de cincuenta y cinco años, se autoriza al Gobierno para aplicar estas medidas:

En primer lugar, prorrogar la permanencia en tales fondos por el tiempo preciso para poder acceder al sistema de jubilación anticipada previsto en la Ley 27/1984, sin solución de continuidad desde que agoten el período de permanencia reconocida a determinados trabajadores<sup>14</sup>.

Se recuerda igualmente que en tales casos deben los trabajadores seguir percibiendo la retribución ordinaria en tales casos y que los Fondos continuarán realizando sus cotizaciones a la Seguridad Social, cuyo cálculo se hará atendiendo a las reglas de la propia D.A. 13.

Para la realización de estas medidas, no se ha fijado plazo límite alguno al Gobierno.

La Disposición Final séptima, por su parte, determina que el Gobierno debe ampliar, en un plazo de tres meses, la protección a los parados de larga duración, especialmente los mayores de 45 años, con independencia de que tengan responsabilidades familiares. Tal ampliación se ha realizado en el D.L. 9/1989.

En cuanto a la promoción de empleo, la Ley presupuestaria establece tres importantes medidas al respecto:

— En primer lugar, en el capítulo de «otras disposiciones» se establece que los remanentes de créditos que puedan derivarse del Fondo de Solidaridad<sup>15</sup> se aplicarán a los programas de apoyo al empleo y a la formación profesional que determine el Gobierno a propuesta del Ministerio de Trabajo. Se refuerza de este modo la financiación de estos planes.

— En segundo lugar, la D.A. vigésimo primera se refiere al Plan de Empleo Juvenil. En su virtud se autoriza al Gobierno para conceder exenciones en las cuotas de la Seguridad Social en las empresas que contraten a jóvenes que colaboren en el trabajo para su inserción profesional.

Dentro de la misma D.A. se incluye otra medida distinta, como la de determinar que el Gobierno establezca subvenciones a las empresas cuando contraten en prácticas o para la formación o a jóvenes que colaboren para su inserción profesional. Por lo tanto, cuando se trate de un contrato de inserción profesional de jóvenes (Plan de Empleo Juvenil) podrán coexistir las exenciones de cuotas a la seguridad social y subvenciones a las empresas. Conviene recordar que, por su parte, esta exención de cuotas a la Seguridad Social no es apenas necesaria plantearla en relación a los trabajadores en prácticas o para la formación, puesto que de hecho las exenciones existentes al respecto oscilan entre el 75 y el 100 % de la cuota empresarial<sup>16</sup>.

Pero, con todo, lo más llamativo de esta disposición lo constituye el hecho de que «El Gobierno regulará el régimen jurídico de la **relación laboral de carácter especial** de los jóvenes que colaboren en el trabajo para su inserción profesional, considerándose la misma prevista entre las previstas en el artículo 2, número 1 de la Ley 9/1980 de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores».

Se da así un paso comprometido, al permitir la creación por el Gobierno de una relación de trabajo de carácter especial, en uso de la posibilidad que admite el art. 2.1 g) LET<sup>17</sup>.

No se ha puesto plazo por la LP para ello, probablemente porque no pareció conveniente apresurar la medida sin conocer la reacción social que podía tener. Como se sabe, esta posibilidad fue precisamente muy contestada, y ante la ofuscación social que causó no es previsible que el Gobierno acometa esa posibilidad de forma inmediata.

En realidad, uno de los problemas más importantes que parece plantear esta medida es el de que se cree este contrato especial, de forma consolidada. Al margen de esto, tales medidas no debieran suscitar mayor acritud. Piénsese que el «Plan Andalucía Joven», en lo que a la Comunidad Andaluza se refiere, que recoge unas medidas no muy distintas a las planteadas en la LP han sido bien acogidas, también por los sindicatos<sup>18</sup>. La cuestión en verdad se plantea cuando esas medidas dejan de ser coyunturales y adaptadas a unas circunstancias concretas y se convierten, en toda regla, en factores constitutivos de una relación de carácter especial, para validez además en todo el Estado.

— En cuarto lugar en la Disposición Final sexta se autoriza al Gobierno para afectar al **Plan de Empleo Rural** créditos destinados a la financiación del Programa de Inversiones Públicas, así como a fijar las condiciones de contratación y las características del colectivo de trabajadores a emplear en la ejecución de dichos proyectos. Supone esta medida un importante refuerzo económico para este Plan, y asimismo da un notable margen al Gobierno, en cuanto que le permite «fijar las condiciones de contratación» especiales para estos empleos.

— También se tiene en cuenta, por último, la vía tributaria para estimular el fomento del empleo. El art. 90 LP modifica la **Ley del Impuesto de Sociedades** trata de fomentar determinadas inversiones, señalando que se podrá deducir del 5 al 30 % de su importe, según el tipo de inversión de que se trate, en la cuota de ese impuesto.

Establece además una deducción de extraordinaria importancia, pues establece una de 500.000 por cada persona/año de incremento del promedio de la plantilla con contrato de trabajo indefinido experimentado durante el primer ejercicio iniciado en 1989, respecto a la plantilla media del ejercicio inmediato anterior en dicho tipo de contrato.

Para el cálculo del incremento del promedio de plantilla se computarán, según especifica la propia ley, las personas/año con contrato de trabajo indefinido que desarrollen jornada completa.

Esta deducción, de considerable cuantía, supone una clara apuesta y un decidido estímulo a la contratación indefinida, quizás no suficientemente

conocida o comentada, pero que si bien se mira alcanza una cantidad —500.000 pts.— que prácticamente representa casi la totalidad del Salario Mínimo Interprofesional anual.

## V. Otras disposiciones

Además de todos los aspectos que se acaban de comentar, que hemos podido agrupar en cuatro apartados fundamentales, quedan algunas cuestiones aisladas que no se pueden ignorar, y que, al menos deben mencionarse en este comentario.

Citemos, en primer lugar, una alusión que se efectúa en relación al patrimonio sindical acumulado. Así, el art. 129 LP modifica el art. 7 de la Ley 4/1986 sobre cesión de bienes afectos al mismo. Se establecen reglas para adquirir los bienes con los que el Ministerio pueda cumplir los deberes derivados de tal ley, así como para la enajenación o permuta de inmuebles integrados en el patrimonio Sindical acumulado.

También puede hacerse referencia en este espacio a un tema sobre el que también se ha pasado con anterioridad, como es el de los Planes y Fondos de Pensiones. El art. 85 LP, que señala las deducciones de la cuota del impuesto sobre la renta para 1989, incluye dentro del aptdo. E), «Por inversiones», en el número Uno b) «El 15 por 100 de las cantidades que hayan sido aportadas por el sujeto pasivo o, en su caso, unidad familiar, a un Plan de Pensiones ajustado a la Ley 8/1987 de 8 de junio de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones, así como de las cantidades que, siendo aportadas por los promotores del Plan, hayan sido imputadas a aquéllos, formando parte de su base de imponible».

Se incide, pues, en la idea de impulsar las pensiones privadas dentro de esa concepción de las pensiones públicas «cada vez más asistenciales» que han de ser completadas por los planes privados. Esta deducción, bastante considerable al ir referida a la cuota líquida, y no a la base imponible, supone un claro apoyo a estos planes.

## VI. Valoración Final

No es nunca fácil realizar una valoración crítica sobre el contenido de un trabajo, y mucho menos cuando aquél versa sobre un tema tan polémico y complejo como puede llegar a serlo una ley de presupuestos.

No obstante, resulta obligado efectuar algunas breves observaciones, que debe intentarse que sean fruto de la meditación del autor sobre el objeto de estudio más que de un pronunciamiento ideológico determinado que, sin duda, no tiene cabida en este contexto.

En este deseo, se pueden hacer, entre otras, estas observaciones, en parte ya apuntadas a lo largo de este estudio y en parte nuevas.

En primer lugar, de todos es sabido que las leyes de presupuestos conllevan, y hasta encubren profundas reformas legislativas del mas diverso género. Con frecuencia se denuncia, y ahora se debe insistir en esa idea,

que ese método de legislar no es deseable. Se comprende que ante la lentitud de un proceso normal de aprobación de una Ley, la urgencia que muchas veces asiste a los legisladores, les tienta al uso de la Ley de Presupuestos para resolver de una vez las más diversas cuestiones. Pero no se olvide que el Ejecutivo posee también el recurso del Decreto Ley y es preferible que lo use ante tales circunstancias, antes que incluir en una Ley presupuestaria aspectos tan variados y distantes. Ello, además de tergiversar la naturaleza de aquella tiene otros inconvenientes —que en algún caso pueden volverse en ventaja para el legislador— como el de disminuir, a veces hasta el extremo, el debate parlamentario y social sobre las medidas que se han de aprobar en esas leyes. Dificulta además el conocimiento por los ciudadanos de determinadas medidas cuya publicidad sería conveniente, y que se pierden en el torbellino de la Ley, e incluso el del práctico del derecho, que debe revisar minuciosamente cada Ley de Presupuestos puesto que entre sus recovecos se esconden con frecuencia medidas de singular trascendencia.

En segundo lugar, olvidándonos ya de esta crítica, hay que destacar la gran trascendencia que tienen estas leyes en materia social, que obligan al iuslaboralista a estudiarlas con cuidado en cada ejercicio.

Así, en materia de pensiones se marca su incremento básico, más acusadamente incluso en el régimen de clases pasivas, puesto que el propio Texto Refundido regulador de aquél se remite en cuestiones capitales a las Leyes de Presupuestos. No hay razón, pienso, para ello, al menos no hay más razones que las que pudiera existir para el régimen de seguridad social, y en éste, tales cuestiones son resueltas por la reglamentación específica, con un espíritu de permanencia muy superior —la pequeña historia de estos casos lo demuestra— al de las disposiciones contenidas en las leyes de presupuestos. No resulta lógico, aunque estemos acostumbrados a ello, que las leyes de presupuestos fijen los haberes reguladores para estos empleados, cuando lo más acertado sería que respondieran a unos criterios objetivos que estuviesen establecidos en una norma que no sea sometida a revisión cada año.

De otro lado, se ha podido contemplar, y así se ha resaltado en su momento, cómo la Ley de Presupuestos va diseñando un modelo concreto de seguridad social, tomando partido, ya bastante caracterizado, entre los múltiples estudios y opiniones sobre la reforma que aquélla necesita. Ya se anticipó que la pista sobre la que este modelo se está edificando se basa en un sistema sanitario público universal, unas pensiones de carácter marcadamente asistencial, de una cuantía bastante «centrada», con leves diferencias (actualmente la oscilación es sólo de 1 a 4,5, aproximadamente), completadas por los fondos de pensiones privados, y unas prestaciones asistenciales bastante ambiciosas. Ello conlleva una cierta desmembración del «sistema» de seguridad social no aceptado por todos, pero no se puede negar que el nuevo modelo sigue en términos generales la tendencia dominante en el mundo occidental, donde el Estado tiene que preguntarse si es capaz de atender el «bienestar en la vejez» ante una sociedad que cada vez demanda más bienestar y que cada vez es más vieja.

En materia de retribuciones de los empleados públicos no funcionarios, el D.L. 9/1989 ha venido a mejorar algo el incremento retributivo previsto en la Ley de Presupuestos situándolo en el 5 %, pero sigue siendo reducido. Con independencia de cual sea el resultado del índice de inflación al finalizar el año, lo cierto es que difícilmente será inferior al 6-7 %. Si se suma ello a que estos empleados llevan varios años arrastrando una continua erosión de su poder adquisitivo, pase lo que suceda este año sobre la tasa de inflación, no se podrá hablar de incrementar en términos reales sus retribuciones, por encima de la inflación, cual parecía ser la intención del legislador a tenor del preámbulo de la LP, y en el mejor de los casos este deterioro no se producirá o será débil.

Por último, han de valorarse positivamente las medidas adoptadas para la lucha específica contra el desempleo y sus consecuencias. Las bonificaciones para las contrataciones fijas, el aumento de prestaciones por desempleo, culminado realmente en el D.L. 9/1989 se han de tener en cuenta en este medido. Oculto está el Plan de empleo juvenil cuya respuesta social, como ya hice constar con anterioridad, se me antoja exajerada. Cierto es que un plan de esas características tiene riesgos, pero no es menos cierto que el principal inconveniente de los jóvenes para su integración en el mercado de trabajo, sobre todo cuando carecen de cualificación apreciable, es su inexperiencia, y una vía idónea, casi la única, para hacer deseable su contratación en tales circunstancias desde el punto de vista del empresario, es la de que le resulta más barata; si además, el joven trabajador percibe su salario íntegro, ninguna observación hay que hacer. El riesgo evidente de este plan, que básicamente es que el empresario cambie de forma generalizada un joven trabajador nada más «consumir» la bonificación para beneficiarse de otra, o que despidiese a personal experimentado para permularlo por personal a incluir en este plan, no ha sido corroborado por la práctica, como lo demuestra entre nosotros el Plan Andalucía Joven, sin olvidar de que esos son riesgos contra los que se puede luchar, y que además son predicables de la mayoría de los contratos temporales, no sólo del posible contrato especial de jóvenes.

#### NOTAS

1. Téngase en cuenta en todo caso, a la par de estas cifras, la ampliabilidad de los créditos presupuestarios, determinanda en el Anexo II de la LP siempre que los créditos estén especificados con tal carácter en la lista que se incluye en tal anexo. La ampliabilidad puede llegar, en su caso, a una suma igual a las obligaciones que se reconozcan de partida. En lo que a nosotros interesa son ampliables, por ejemplo, los créditos destinados a satisfacer las cuotas de seguridad social, así como la aportación estatal a la previsión de los funcionarios (Aptdo. Primero.1.a), y los créditos relativos a atender obligaciones de clases pasivas (Aptdo. Segundo 1), los créditos destinados a la cobertura de pensiones asistenciales a ancianos y enfermos incapacitados para el trabajo así como los destinados a financiar los Fondos de Promoción de Empleo (Aptdo. Segundo, 7.a y b), entre otros.

2. Señala el Preámbulo que «Destaca por su importancia, el nuevo régimen de financiación de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social que se presta a través del Instituto Nacional de la Salud. El Estado asume, en gran medida, la carga financiera del citado Instituto mediante una aportación finalista con destino a dicha asistencia sanitaria. El régimen financiero del Instituto Nacional de la Salud cobra así una cierta autonomía dentro del régimen general de financiación de la Seguridad Social. Ello desembocará en un mejor conocimiento del gasto público y de su último destino, una ampliación de la cobertura sanitaria y una mejora en la gestión y en la calidad de las demás prestaciones propias de la Seguridad Social». Continúa el preámbulo remarcando que «La preocupación por la calidad y el ámbito de la asistencia sanitaria se advierte también en otros apartados de la Ley. Así, en el título IV se amplía la cobertura sanitaria a una serie de colectivos hasta ahora desprotegidos y, por otra parte, se utiliza la asistencia sanitaria como un criterio básico para el cálculo de la distribución de la participación de las Diputaciones Provinciales en los ingresos del Estado. En definitiva, se trata de dar un paso más para hacer efectivo el derecho a la salud a que se refiere el art. 43 de la Constitución».
3. Según el art. 1 del TR de la Ley de Clases Pasivas del Estado de 30 de abril de 1987, «A través del Régimen de Clases Pasivas, el Estado garantiza al personal referido en el siguiente artículo de este texto, la protección frente a los riesgos de vejez, incapacidad, muerte y supervivencia, de acuerdo con las disposiciones de este texto refundido». El ámbito subjetivo de este régimen, según el art. 2 del citado T.R., lo componen básicamente funcionarios públicos de la carrera civil y militar, además de otros que se les pudieran asimilar, como cierto funcionario interino, ex-ministros, personal de las academias militares, etc.
4. A la hora de comprender por qué la Ley de presupuestos tiene esa especial relevancia en cuanto al régimen de clases pasivas del Estado, no debe olvidarse que estas pensiones, a la postre, se consideran como un gasto propio del Estado que éste asume directamente al igual que el coste de las retribuciones funcionariales, al margen, en cierto modo, del principio aseguratorio, la propia Ley de Presupuestos regula los distintos haberes reguladores que se habrán de tener en cuenta para aplicar la normativa propia para calcular el importe de la pensión.
5. Vid., en relación a determinados supuestos, como las ayudas por jubilación anticipada de funcionarios, miembros de la carrera judicial y fiscal, Régimen Especial de las Fuerzas Armadas y de los Funcionarios de la Administración Local, determinadas reglas específicas que se refieren en las Disposiciones Transitorias 6, 7 y 8.
6. Así, en cuanto al personal de las Cortes Generales, el incremento ha sido bastante significativo en el nivel superior —letrados—, al haber pasado de 2.548.600 pts. en el ejercicio anterior a 3.663.016 pts. en el actual, mientras que el inferior —ujieres— se ha incrementado de un modo bastante más modesto, al pasar de 1.168.927 pts. a 1.442.034 pts.
7. Vid. en particular las reglas contenidas en el art. 43 LP.
8. El art. 8 D.L. delimita a qué pensiones se ha de aplicar este incremento, pero esa delimitación a la postre equivale a decir que todas las pensiones se revalorizarán puesto que pone en definitiva como requisito para ello que o bien en 1988 se le hubiese incrementado al sujeto la pensión por debajo del IPC o bien no fueran a percibir en 1989 un incremento suficiente como para compensar tal pérdida.
9. Se exceptúa de esta limitación las pensiones extraordinarias del Régimen de Clases Pasivas del Estado originadas en actos terroristas, y también las pensiones mejoradas al amparo del Real Decreto-Ley 19/1981.

10. Naturalmente, la tipología de los diversos mínimos es más amplia, y al texto se han llevado sólo los dos supuestos que pueden abarcar a mayor número de pensionistas. Para Gran Invalidez la pensión mínima se sitúa, tras el D.L. 9/1989, en 63.790 pts. si se tiene cónyuge a cargo y 54.210, si no se tiene. Para la invalidez absoluta, 42.525 y 36.140 pts. respectivamente. La de viudedad se fija en 32.925 pts. —titular con 65 años o más— y 23.780 pts. —titular menor de 65 años—, etc.
11. Así por ejemplo, si el sujeto tiene rentas anuales de 600.000 pts. el exceso de 520.000 pts. hasta 60.000 —800.000 pts.— se considerará de hecho como añadido a la pensión que gana. En la hipótesis de que ese individuo por sus condiciones fuera merecedor a una pensión mínima de 41.420 pts. y que sólo percibiera 25.000, a las 16.420 pts. anuales que debiera percibir de complemento mensual —que hace un equivalente anual de 197.040 pts.— se le debe sustraer la cantidad de 80.000 pts. anuales. Así pues, el incremento que debería percibir al año no sería de 197.040 pts., sino de 117.040.
12. Fuente: «Pensiones'89». Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid, 1989.
13. Con independencia de estos aumentos, se establece, con independencia de estos porcentajes, un fondo adicional de veinte mil millones para mejoras retributivas del personal de la Administración del Estado y Seguridad Social, tanto incluido en el ámbito de aplicación de la Ley 9/1987, de 12 de junio, como laboral, a fin de reducir los desequilibrios existentes.
14. Estos trabajadores son básicamente los que se hubieran incorporado a los Fondos tras el R.D. 341/1987 de 6 de marzo, permanezcan en los fondos al finalizar el período de 3 años y tengan en ese momento cincuenta y cinco años de edad. En segundo lugar, los que se hubieran reintegrado a su empresa tras haber permanecido en los Fondos y hubieran posteriormente vuelto a ellos y tras haber permanecido esta segunda vez tres años de presencia hubieran cumplido 55 años. Por último, los que habiéndose incorporado a los FPE tras el Decreto 341/1987 agoten su período de permanencia sin haber cumplido 55 años pero que los cumplen antes del 31 de diciembre de 1990 y no puedan reintegrarse a su empresa de origen.
15. Se refiere expresamente a los fondos de solidaridad creados por la disposición adicional 19 de la Ley 50/1984 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado.
16. Señala el art. 5 del R.D. 1992/1984 de 31 de octubre, que «Las empresas que contraten a tiempo completo a trabajadores para la realización de prácticas laborales tendrán derecho a la reducción, durante la duración del contrato, del 75 por 100 de la cuota empresarial de la Seguridad Social correspondiente a las contingencias comunes...». El art. 11 del mismo R.D. determina que «Las empresas que contraten a tiempo completo a trabajadores para la formación quedarán exentas de la totalidad de la cuota empresarial...». Si la plantilla es superior a 25 trabajadores se reducirá tal cotización al 90 %.
17. Como se recordará, el citado precepto admite que sea incluida en la lista de relaciones de trabajo de carácter especial «Cualquier otro trabajo que sea expresamente declarado como relación laboral de carácter especial por una Ley».
18. Esta buena acogida se vio incluso rubricada con la participación de los sindicatos así como de las asociaciones patronales en el Plan. Baste recordar, en tal sentido, Protocolo de Participación de UGT y CCOO en el Programa Andalucía Joven de 1987» (26 de marzo de 1987).