

Area de Estudios Juridicos Sociolaborales

INFORMES

DE LA FUNDACIÓN

2010
MAYO
19

Sobre la reducción salarial de los empleados públicos

ANTONIO BAYLOS

Catedrático de Derecho del Trabajo.

Universidad de Castilla-La Mancha



Fundación 1º de Mayo | Centro Sindical de Estudios
C/ Arenal, 11. 28013 Madrid. Tel.: 913640601. Fax: 913640838
www.1mayo.ccoo.es | 1mayo@1mayo.ccoo.es

Informes de la Fundación. ISSN 1989-4473

Sobre la reducción salarial de los empleados públicos

ANTONIO BAYLOS

Las previsiones de reducción salarial para los empleados públicos plantean ciertos interrogantes de interés jurídico y político, más allá del juicio de valor que lógicamente subyace ante esta medida adoptada unilateralmente por el gobierno.

I

El primer interrogante es el referido a la capacidad que tiene el poder público de desligarse unilateralmente de los compromisos adoptados conforme a procedimientos legales vigentes y legítimos. En el caso presente, se reconoce en el EBEP el derecho de negociación colectiva de los empleados públicos, su garantía legal si se cumplen los requisitos que marca la norma, y, en desarrollo de este marco normativo el Gobierno firmó en septiembre de 2009 el Acuerdo con los sindicatos de tres años de vigencia que establecía un tipo de incremento salarial moderado con la revisión de esta cláusula a partir del tercer año.

Este Acuerdo ha sido abruptamente incumplido por la decisión unilateral del poder público sin que parezca existir un hecho formalmente determinante de esta vulneración de lo acordado salvo la previsión de un mejor comportamiento de los mercados financieros ante la decisión de rebajar el salario de los funcionarios públicos españoles en un montante global del 5%. Decisión que por tanto no puede realmente basarse en un acto jurídico vinculante para el Gobierno español desde el derecho internacional ni europeo que obligaran a una modificación del ordenamiento jurídico español, sino en una mera predicción ante el comportamiento del mercado y de la calificación de la deuda por parte de las agencias de calificación, es decir como un acto extrajurídico de predicción del movimiento de los mercados de compra y venta de deuda pública. No es posible en consecuencia aplicar al acto del gobierno de inaplicación de lo acordado en un Acuerdo Colectivo válido y eficaz, ni siquiera la doctrina extremadamente restrictiva del Tribunal Supremo sobre los topes de incremento salarial pactados en la Ley de Presupuestos como límite legal de la negociación colectiva, puesto que los acuerdos pactados conforme a las previsiones del EBEP respetaban plenamente esta prescripción presupuestaria.

No puede por tanto hablarse de un “factum principis” que determine conforme a moldes jurídicos el acto del gobierno de apartarse de la legalidad vigente en el ordenamiento jurídico español. Se trata de un acto que incurre en una “vía de hecho” en su origen por su carácter plenamente arbitrario y discrecional. Vulnera por consiguiente el deber de los poderes públicos de sujeción al ordenamiento jurídico. La utilización de un Decreto-ley y la alegación de la “urgencia” están por consiguiente viciadas por esa apreciación básica:

no puede una norma de excepción validar la vulneración de la legalidad vigente y de los procedimientos legalmente establecidos para la determinación de las condiciones de trabajo y de empleo de los empleados públicos. Por otra parte, mediante la vulneración de un acuerdo colectivo se lesiona indirectamente las facultades de acción sindical y se incurre por tanto en vulneración del art. 28.1 CE, como ha reconocido desde hace mucho tiempo la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

La vigencia del principio de conservación de lo negociado se corresponde en materia de negociación colectiva de la función pública, con el principio de normatividad de los contenidos acordados conforme al procedimiento fijado en la ley. Si por cualquier cuestión, la predicción gubernamental de inaplicación de estos contenidos como expresión de una política económica que varía y modifica el cuadro institucional quiere ser realizada por el poder público, la vía para ello es la de alegar el principio “rebús sic stantibus” y mantener que se ha producido un cambio radical y decisivo en el panorama base del intercambio negocial pactado que requiere una alteración en sus términos principales. Esta vía excepcional de alteración de lo pactado implica una denuncia ante tempus del convenio y la apertura de un proceso de negociación nuevo, pero nunca puede sustituirse el proceso de negociación que está en la base de un sistema de regulación de las condiciones de trabajo y de empleo de los funcionarios públicos garantizado por la Constitución, reconocido en convenios internacionales y desarrollado en el EBEP, y que conecta directamente, como se ha dicho, con el derecho de libertad sindical.

II

El incumplimiento flagrante por el Gobierno de la legalidad vigente y del principio básico de la obligatoriedad de los acuerdos colectivos suscritos conforme al EBEP, tiene también consecuencias en otros ámbitos. En especial, en el terreno del conflicto y de las medidas de presión contra este acto antijurídico. Las huelgas en protesta por la reducción de salarios en la función pública son, realmente, huelgas para exigir el mantenimiento y cumplimiento del Acuerdo realizado entre el gobierno y los sindicatos representativos en la Administración del Estado. A los empleados públicos se les aplica analógicamente el conjunto de preceptos recogidos en el DLRT de 1977, una vez depurado constitucionalmente por la STC 11/1981 a la que ha seguido una copiosa jurisprudencia interpretativa. En ese sentido, la huelga convocada contra el recorte salarial anunciado por el Gobierno se suele asimilar a las huelgas socio-políticas contra las decisiones del poder político que nuestro ordenamiento considera conforme al modelo de huelga reconocido en el art. 28. 2 CE. En efecto, puede ser definida así, pero fundamentalmente la huelga convocada además de una forma de protesta frente a la medida del gobierno de reducción salarial, es realmente una acción de presión para el mantenimiento de lo negociado en el Acuerdo colectivo. Técnicamente por tanto son huelgas para la aplicación del convenio colectivo, lo que genera dos efectos. Uno, de inmunidad frente al Decreto-Ley que incumple el convenio colectivo, lesiona la libertad sindical y vulnera las obligaciones legales en materia de cumplimiento de lo acordado hasta la denuncia del acuerdo y la negociación de otro texto que lo sustituya. Otro, de reduplicación posible de las huelgas en ámbitos más reducidos funcional y territorialmente, en la medida en que las Comunidades Autónomas respecto del personal a su servicio, incorporen las “directrices” de recorte de salarios e incumplan a su vez acuerdos en vigor. Estas huelgas naturalmente abren tantos espacios de conflicto como unidades de negociación afectadas, también sectorial o funcionalmente.

Otra repercusión de este hecho, el incumplimiento de las obligaciones legales de respeto a los contenidos negociados y a la aplicación de los mismos, se produce en el campo de los efectos de la huelga. Es coherente entender que a este tipo de acciones de protesta no pueden aplicársele las reglas de descuentos salariales derivadas del ejercicio del derecho de huelga, sino las deducidas de la reacción colectiva frente al incumplimiento contractual de la Administración como parte firmante del mismo. En ese plano obligacional colectivo, la huelga funciona como *exceptio inadimpleti contractus* con la consecuencia que no cabe la deducción o pérdida de la retribución por esta causa. Se trata por tanto del componente resarcitorio o indemnizatorio que va ligado a la ruptura unilateral e injustificada del acuerdo colectivo entre la Administración y los sindicatos firmantes, que son precisamente los convocantes de la huelga. Por eso la retención de salarios correspondientes al día de huelga tiene que integrarse en la compensación económica debida a los sindicatos como reparación del deber de mantener y asegurar lo pactado.

III

Otro aspecto que suministra elementos de perplejidad tiene menos que ver con el ordenamiento jurídico, y mucho más con la materialidad del valor del trabajo prestado y su correlato en la tutela sindical del mismo.

La reducción del salario de los empleados públicos se hace depender de su condición de trabajadores estables. Lo que quiere decir que la estabilidad en el puesto de trabajo se considera un elemento que refuerza la seguridad de la prestación laboral de manera desproporcionada en relación con el estatus que gozan el resto de los trabajadores, por lo que es razonable que esta “sobrepotección” sea reconocida y reducida. La remuneración de los funcionarios puede reducirse porque su relación de prestación de servicios es permanente, segura y estable. En esa primera visión del problema el empleado público aparece aislado y diferenciado de los trabajadores con contrato indefinido sometidos a la legislación laboral, que gozan también de estabilidad en el empleo. Sin embargo se entiende que esta “permanencia” en el trabajo es diferente puesto que en el régimen contractual laboral las facultades del empresario de destruir puestos de trabajo a través de las distintas fórmulas del despido, contextualizan de forma muy clara la estabilidad en el empleo de los trabajadores por cuenta ajena, al menos en el sector privado. La estabilidad es pues el problema, no la solución. La importancia de la temporalidad en los trabajos de las administraciones públicas, la interinidad como situación dilatada, la externalización de servicios y la privatización de grandes servicios de interés general, funcionan también como elementos de culpabilización de la estabilidad laboral del funcionario. Toda culpa requiere una expiación a través del castigo. Se justifica por consiguiente el castigo adecuado a la culpabilidad del funcionario: remunerar menos su trabajo porque es permanente y seguro. Es un argumento sin viceversa, porque no se remunera más el trabajo de los trabajadores precarios o temporales en razón de su volatilidad, flexibilidad o inestabilidad. Funciona sobre una premisa equivocada en una dirección errónea.

La reducción de salario de los empleados públicos se presenta como un “sacrificio”. Sin embargo no es correcto calificarlo de esta manera. Se puede hablar de sacrificio en términos de contención salarial o de congelación de rentas del trabajo sobre la base de pérdida de poder adquisitivo con el valor monetario asignado como contraprestación salarial al trabajo prestado. La contención salarial pactada en el Acuerdo colectivo de septiembre de 2009 afirmaba este principio de contención, eso sí, con re-

visión a los tres años en función del desarrollo de la situación económica del país. Pero no es este el caso. El Gobierno no ha previsto una congelación salarial para los funcionarios, como si hizo en su momento el Partido Popular al llegar al poder político. Lo que ha realizado es un recorte salarial en torno al 5% global de los sueldos de los empleados públicos. Las primeras versiones hablaban de un recorte que se pretendía distribuir de forma inversamente proporcional al salario de los funcionarios, entre un 2,5%, un 7% o un 10,5% en razón de la cualificación (sueldo base y nivel) de éstos. Las últimas noticias hablan de unas pérdidas más reducidas entre 0,56% y 7%, con un decrecimiento medio para los altos cargos entre el 8 y el 10 % y los miembros del gobierno un 15. Es evidente que eso no es un “sacrificio”, y tampoco merece ser definido como una “medida valiente”. Es el síntoma de algo más preocupante.

El salario expresa en términos convencionales el valor del trabajo. Es cierto que no todo el valor realizado, pero sí el que concierne a la productividad media de la rama de producción y que se materializa en un cierto valor social de la profesión o del trabajo materialmente prestado por determinadas personas en una jerarquía salarial que es también social. La reducción del salario de un trabajador implica por consiguiente un juicio negativo sobre el valor de su trabajo que pierde prestigio social y reduce su posición en la jerarquía salarial.

La decisión del gobierno implica una opción de fondo sobre la definición del valor del trabajo de los empleados a su servicio. Y ésta señala que vale mucho menos el trabajo del empleado público más cualificado. Los niveles 26 a 30 en la Administración pública se configuran como los apropiados para una reducción que en principio se fijaba en el 10,5% y ahora en el 7% sobre su valor anterior. Lo que señala la medida del Gobierno sobre el recorte salarial es que el trabajo del empleado público medio o muy cualificado estaba sobre valorado salarialmente y que en consecuencia debe reducirse su valor de cambio. Su remuneración hasta ahora se situaba por encima del valor social que debería asignárseles. Los neoliberales hablan de sobredimensionamiento del aparato estatal, interpretado normalmente en términos cuantitativos como exigencia de “adelgazamiento” de las estructuras públicas, privatización de servicios y reducción del personal al servicio del Estado, pero en este caso la indicación se refiere también al aspecto cualitativo, entendiendo por sobredimensionamiento el nivel salarial de los empleados públicos, por encima del valor social que sus retribuciones expresan.

Este efecto de desvalorización del trabajo público no sólo hay que ponerlo en relación con las remuneraciones que en el sector privado perciben los trabajadores con cualificación o responsabilidad semejante, sino con la propia materialidad de un trabajo en los servicios públicos que dan sentido al Estado democrático que se considera sobrepagado y por tanto sobrevalorado respecto del prestigio social que merece y al valor que la sociedad está dispuesta a asignarle. La consecuencia es la depreciación del trabajo y de la profesionalidad del empleado público una profesionalidad devaluada en términos de aceptación y de utilidad social.

El significado de esta decisión política es desoladora. Sectores enteros de servicios públicos básicos en la desmercantilización de las necesidades sociales, como la sanidad o la enseñanza, o en el apuntalamiento de los elementos del Estado social y de la protección social, como la administración tributaria, la seguridad Social o la administración laboral, se consideran sectores donde sus trabajadores están sobreprotegidos. Un sarcasmo si se piensa en el personal sanitario, que está sosteniendo la presión social hacia una asistencia sanitaria en donde la privatización y la carencia de medios hacen de su trabajo un elemento básico para la realización del derecho a la vida y a la integridad personal de millones de ciudadanos. O en los profesores de enseñanza media, que mantienen junto a las funciones clásicas de transmisión de conocimientos, ele-

mentos de integración y de socialización muy relevantes. O, en la Universidad, en donde se está implantando una reforma del sistema educativo sobre la base de la homogeneización de las enseñanzas en un espacio educativo europeo común que ha requerido un esfuerzo adicional muy relevante por parte de todo el personal que todavía está dando sus frutos. O en los investigadores que impulsan una renovación de la sociedad justamente llamada del conocimiento y que se encuadran con fuerza en la ecuación I+D+I. O en los empleados de la administración tributaria que a pesar de tantas dificultades consiguen generar recursos importantes para la realización de los servicios de interés general. O los empleados públicos de la Administración laboral y de la Seguridad Social, que vertebran aspectos esenciales del estado social. O, en fin, tantos y tantos otros empleados públicos de todos los sectores de la actividad administrativa y de servicios que soportan con su acción la realidad del Estado y la posibilidad de derechos de ciudadanía social y política. Trabajo hoy depreciado, considerado de menor valor que el que tenía reconocido. Todo un mensaje sobre lo que el poder político piensa del trabajo prestado por el interés general de todos los ciudadanos. No tiene valor.

IV

Estas apreciaciones sobre el significado profundamente degradatorio del trabajo y de la profesionalidad de los empleados públicos que llevan aparejadas las medidas del Gobierno permiten también que se planteen algunas reflexiones sobre la respuesta sindical a las mismas.

Debe darse por supuesto que la convocatoria de una huelga de todos los empleados públicos es la respuesta más adecuada. No sólo por un principio de especialidad del conflicto largamente extendido en nuestras prácticas sindicales, sino por la propia adecuación de la medida de presión a la organización de una conciencia “particular” en el sector de los empleados públicos. La huelga construye estructuras de organización y de resistencia, y posibilita la actualización de un proyecto reivindicativo en el sector en el que se desencadena. Por ello la huelga es una oportunidad para el cambio no sólo de las condiciones de trabajo consideradas estrictamente, sino del medio de trabajo y de las reglas que los disciplinan.

Esta “generalidad” de la huelga, que implica a todos los empleados públicos, del Estado, de las Comunidades Autónomas y de los ayuntamientos, y de los entes públicos autónomos, se corresponde pues con el ámbito de la medida lesiva de los derechos de éstos. Pero plantea problemas en torno a la fragmentación de la representación colectiva en el sector público, muy acusada. La huelga del día 8 de junio debe ser un momento de convergencia excepcional, como lo fue la huelga del 14-D, de todos los sujetos colectivos representativos de los empleados públicos, con independencia de su implantación medida electoralmente y de sus muy diversas orientaciones de política sindical. También puede y debe integrar en su dinámica otros conflictos abiertos en curso en alguno de estos sectores, como sucede actualmente con el que se despliega en el sector de Correos. En cierta forma la huelga “generalista” debe servir para la actualización de los programas reivindicativos de cada sector y para expresar la solidaridad horizontal con los conflictos ya abiertos.

Suele haber en este terreno un cierto temor a coincidir con intereses corporativistas, normalmente expresados a través de sindicatos de categoría. Sin embargo, la necesidad de una respuesta contundente y unitaria es evidente, y para ello un esfuerzo aglutinador

se requiere. El objetivo del rechazo – la reducción salarial – es muy neto y por tanto favorece una actitud de convergencia y de atracción al conflicto de todos los sindicatos que operan en el sector público. Y ello es también predicable de aquellos sectores de empleados públicos que se definen como los “cuerpos separados” de la sociedad. El comunicado reciente de jueces para la Democracia en el que se plantea proponer la adhesión de la organización de magistrados a la huelga, es muy demostrativo del sentido de “generalidad” que debe tener este conflicto y por tanto el movimiento sindical debería ser receptivo ante estos movimientos no tanto de solidaridad como de convergencia en el rechazo.

Sin embargo, hay una real preocupación con el desarrollo del conflicto. La inseguridad se desprende de las intervenciones de creadores de opinión no hostiles al movimiento sindical y de una buena parte de gestores públicos. Tiene que ver con una cierta “derivación” de los sindicatos mayoritarios de clase hacia la defensa de las situaciones relativas al trabajo temporal o a las capas medias – bajas de los empleados públicos, con la pérdida de influencia en los empleados de mayor cualificación y nivel salarial. Aunque este hecho no es una tendencia homogénea, si es cierto que puede enlazarse con otros “tópicos”. Ante todo con el muy extendido que relaciona a los sindicatos en la función pública con la defensa de posiciones rígidas en la organización del trabajo que no se adecuan con las exigencias de efectividad del trabajo burocrático. En esta misma línea, se mueven otros estereotipos que relacionan al empleado público con una labor burocrática en donde la disciplina en el trabajo es muy relativa y la dedicación a sus tareas es escasa. La propia ideología neoliberal se encarga de transmitir otras imágenes más agresivas del empleado público como una figura inútil y parasitaria sostenida por el dinero público y cuya misión fundamental es interferir negativamente en la iniciativa y creatividad del dinero y de los negocios. La reacción de la opinión pública expresada en algunas encuestas a propósito de las medidas de choque del gobierno evidencia la menor percepción negativa de esta medida respecto de otras claramente rechazadas como la congelación de las pensiones. Todos estos tópicos deben necesariamente contestarse y rebatirse, pero influyen en la percepción social de la “justicia” de la reivindicación ejercitada a través de la huelga, o si se quiere emplear un término clásico en la historia sindical española, en el carácter “científico” de la huelga que hace que sea una medida de presión irrefragable por los trabajadores y la ciudadanía en general.

V

En España además incide en la eficacia de la huelga como medida de protesta el sistema legal que es interpretado de forma que prime el principio de continuidad del servicio o de la actividad a través de la regulación de la huelga en servicios esenciales. La inexistencia de un sistema alternativo basado en la fijación autónoma de prestaciones indispensables en casos de huelga, dificulta y fragmenta la respuesta a la acción de los poderes públicos tendente a imponer servicios mínimos copiosos para hacer ineficaz la huelga. La negociación de los acuerdos de servicios mínimos es por tanto un elemento que tener en cuenta de forma generalizada en la convocatoria de la huelga del 8 de junio, teniendo en cuenta a su vez las distintas administraciones implicadas y la diferente respuesta que previsiblemente se dará a la propuesta sindical de preservación de servicios. No se debe tampoco evitar la posibilidad de mantener unilateralmente, en caso de divergencia insalvable, la propuesta de servicios mínimos sindical o la negativa a prestar servicios mínimos si se estima – como en muchos casos es ra-

zonable – que éstos no tienen más sentido que el de restringir el ejercicio del derecho de huelga y anular su efectividad.

Algunas buenas prácticas ya están apareciendo, como la de suspender los exámenes en la universidad durante ese día – las pruebas de selectividad ante todo – lo que es una buena fórmula para preservar el derecho de huelga y el derecho a acceder a la educación superior sin restringir ninguno de ambos, y a su vez es una muestra de la alteración de la normalidad que debe llevar consigo la huelga. Prácticas como esta, que se hacen públicas y cooperan a la movilización en torno a la discontinuidad del servicio público, deben ser extendidas.

En otras experiencias, las huelgas en la administración pública adoptan formas especiales de expresión que buscan una mayor visibilidad del conflicto. La más común es el encadenamiento y sectorialización de acciones de protesta, de forma que el conflicto se prolonga temporalmente mediante la alteración continuada y rotatoria de administraciones o servicios públicos. La experiencia alemana de rotación de huelgas en servicios públicos se inscribe en esta idea, a la que se acompaña de una especie de “relevos” en la huelga. El sector que ha realizado ese día la huelga se manifiesta ante la sede más relevante del siguiente servicio público en huelga, como entregándole el relevo del conflicto y haciendo presente la continuidad real del mismo. Aunque pretende escenificar un estado de rebelión permanente (y en este sentido se diferencia claramente de la convocatoria del 8 de junio) la gestión del conflicto social frente al plan de ajuste impuesto por la Unión Europea por los sindicatos griegos incide en esta línea, alternar convocatorias generalizadas de huelga para todos los trabajadores con la de sectores especiales cuya paralización demuestra la alteración radical de la normalidad productiva y social. Otras experiencias, nacidas de la debilidad sindical o de prohibiciones o restricciones legales, son también aprovechables. Se trata de formas de exteriorización del disenso colectivo mediante carteles, o pegatinas que portan los propios trabajadores, o, en algunos casos, convocatoria de “pasacalles” durante el trabajo, o concentraciones en las plantas ministeriales destinadas a los altos dirigentes del ministerio, etc. Se trata de iniciativas más cercanas a las *performances* teatrales que a las clásicas formas del conflicto, pero que han demostrado su eficacia cohesiva interna, favoreciendo la adhesión al conflicto de muchas personas normalmente no integradas sindicalmente, y una mayor visibilidad y repercusión hacia fuera, tanto en el público como en la reproducción de estos actos en los medios de comunicación. Por último, la eficacia de piquetes masivos de huelguistas que recorren no sólo los lugares “típicos” de la prestación de servicio – sede de los ministerios, agencias territoriales, etc – sino las calles de la ciudad, cumplen también esa función de extensión y de publicidad del conflicto muy interesante. En tiempos muy antiguos, los piquetes de trabajadores en huelga encontraban a los desempleados y se manifestaban juntos. Posiblemente hoy esta experiencia es improbable, pero convendría explorar la idea que la sostiene, la solidaridad entre los que tienen un trabajo estable y aquellos que carecen de cualquier trabajo, incluso precario. ♦