

## Informe sobre la incidencia de los Presupuestos Generales del Estado en el régimen de aportaciones a los Planes de Pensiones de Empleo de la Función Pública

23 de julio de 2009

El presente informe tiene por objeto exponer la evolución normativa e incidencias asociadas a ella de las diferentes redacciones dadas, en los últimos años, a las disposiciones sobre Planes de Pensiones de Empleo, reguladas anualmente en los Presupuestos Generales del Estado, sobre las aportaciones que las Administraciones Públicas tienen obligación de hacer a dichos sistemas de empleo de Previsión Social Complementaria a favor de los empleados y empleadas públicos.

Y, en concreto, la repercusión que están teniendo sobre los pactos anteriores al 1 de octubre de 2003 que mejoran la designación presupuestaria del 0,5 % de la masa salarial de los empleados públicos que se estableció para hacer efectivos los compromisos alcanzados en el “*Acuerdo Administración–Sindicatos para la modernización y mejora de la Administración Pública*”.

### HECHOS

1.- Que el 13 de noviembre de 2002 se alcanzó un acuerdo entre los representantes de los Ministerios de Administraciones Públicas y de Hacienda y las Organizaciones Sindicales Comisiones Obreras (CCOO), Unión General de Trabajadores (UGT) y Central Sindical Independiente y de Funcionarios (CSI-CSIF)<sup>1</sup>, “*sobre modernización y mejora de la Administración Pública*”, en el que se contenía el compromiso de promover por parte de

<sup>1</sup> Dicho Acuerdo fue aprobado por el Consejo de Ministros en su reunión de 15 de noviembre de 2002 y publicado en el Boletín Oficial del Estado número 276, de fecha 18 de noviembre de 2002.

la Administración Pública un Plan de Pensiones de Empleo a favor de las Empleadas y los Empleados Públicos.

2.- Que para dar cumplimiento al Acuerdo mencionado en el punto anterior la Mesa General de Negociación de la Función Pública, en su reunión de 16 diciembre de 2003, acordó la promoción de un Plan de Pensiones de Empleo para los empleados y empleadas de la Administración General de Estado, mediante la designación de la correspondiente Comisión Promotora. Del mismo modo, con fecha 9 de septiembre de 2004, quedó formalizado el Plan de Pensiones del Sistema de Empleo de la Administración General del Estado, mediante su integración en el Fondo de Pensiones BBVA Empleo Doce.

Asimismo, la Mesa General de Negociación de la Función Pública, en su reunión de 7 de octubre de 2003, aprobó un proyecto de Especificaciones de dicho Plan de Pensiones<sup>2</sup>, que fue aprobado por la Comisión de Control del mismo en su reunión de 30 de septiembre de 2004, dichas Especificaciones fueron modificadas el 5 de octubre de 2006<sup>3</sup> y el 11 de julio de 2008<sup>4</sup>.

3.- Que el Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por la Ley 7/2007, de 12 de abril<sup>5</sup>, viene a recoger de nuevo, y en el mismo sentido que el contemplado en el Acuerdo antes citado, el derecho de las y los Empleados Públicos a percibir, en concepto de salario diferido, aportaciones en un Plan de Pensiones de Empleo o contrato de seguro colectivo, en la cuantía que se fije cada año en los Presupuestos Generales del Estado.

4.- Que con anterioridad a la entrada en vigor de tales normas se habían venido negociando y pactando Acuerdos, en todo el arco de las Administraciones Públicas, por los que se establecían obligaciones de aportación a Planes de Pensiones de Empleo por parte de las Administraciones Públicas a favor del personal que prestaba servicios para las mismas, en una cuantía en ocasiones superior al porcentaje establecido a partir del año

<sup>2</sup> Resolución de 13 de octubre de 2004, publicada en el Boletín Oficial del Estado número 248, de 14 de octubre de 2004.

<sup>3</sup> Publicación en el Boletín Oficial del Estado número 291, de 6 de diciembre de 2006.

<sup>4</sup> Publicación en el Boletín Oficial del Estado número 235, de 29 de septiembre de 2008.

<sup>5</sup> Publicada en el Boletín Oficial del Estado número 89, de 13 de abril de 2007.

2004 a través de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado. El origen de estas aportaciones es diverso (transformación de fondos de acción social,...)

5.- Que la redacción de la Disposición Transitoria Cuarta de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2004 fue objeto de debate en el seno de la negociación para la promoción del Plan de Pensiones de Empleo de la Administración General del Estado.

6.- Que los Presupuestos Generales del Estado desde el ejercicio 2004 hasta el ejercicio 2009 han ido variando la redacción sobre esta materia sin causa aparente, como más adelante se expondrá. Estableciéndose una modificación de la redacción en la Ley de Presupuestos Generales para el año 2006, que se ha mantenido hasta la actualidad, y que, si bien es cierto, en su momento no generó discrepancias en cuanto a la aplicación de tales mejoras, manteniéndose de forma pacífica la aplicación de estos sistemas de retribución diferida; actualmente está suscitando algunas incidencias, sobre todo, en Administraciones Locales, que pueden suponer incumplimientos de tales Acuerdos y un menoscabo, por tanto, del salario diferido de las Empleadas y Empleados Públicos.

7.- Que los anteriormente citados hechos se basan en los siguientes,

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

I.- El Acuerdo antes referido, *“sobre modernización y mejora de la Administración Pública”*, establece en su Capítulo XIX de *“Medidas de ordenación retributiva, modernización y mejora de la calidad”* un Apartado C relativo al *“Plan de Pensiones”* que dispone lo siguiente: *“La Administración General del Estado llevará a cabo durante el año 2003 los análisis y estudios técnicos necesarios para la configuración y aplicación de un plan de pensiones durante el período de vigencia de este Acuerdo. Este plan será de la modalidad de empleo y de aportación definida”*.

II.- Las Especificaciones del año 2004 de dicho Plan de Pensiones en el Apartado 2 de su Artículo 2º, relativo a *“Aportaciones al Plan”* establecían una redacción, que no ha sufrido variación alguna en las modificaciones posteriores de que han sido objeto tales Especificaciones, por la que se dispone que: *“Cada Entidad promotora realizará anualmente*

*una contribución global cuya cuantía vendrá reflejada en la Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio”.*

III.- El Estatuto Básico del Empleado Público de 2007 recoge del mismo modo y en norma posterior estas disposiciones en su Artículo 29º sobre *“Retribuciones Diferidas”* estableciendo que: *“Las Administraciones Públicas podrán destinar cantidades hasta el porcentaje de la masa salarial que se fije en las correspondientes Leyes de Presupuestos Generales del Estado a financiar aportaciones a planes de pensiones de empleo o contratos de seguro colectivos que incluyan la cobertura de la contingencia de jubilación, para el personal incluido en sus ámbitos, de acuerdo con lo establecido en la normativa reguladora de los Planes de Pensiones. Las cantidades destinadas a financiar aportaciones a planes de pensiones o contratos de seguros tendrán a todos los efectos la consideración de retribución diferida”.*

IV.- Que del mismo modo, el antes referido Estatuto Básico del Empleado Público, establece en el Apartado 1 de su Artículo 2º, en cuanto a su *“Ámbito de aplicación”*, que: *“Este Estatuto se aplica al personal funcionario y en lo que proceda al personal laboral al servicio de las siguientes Administraciones Públicas:*

- La Administración General del Estado.*
- Las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla.*
- Las Administraciones de las Entidades Locales.*
- Los Organismos Públicos, Agencias y demás Entidades de derecho público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas.*
- Las Universidades Públicas”.*

*Añadiendo el Apartado 5 del mismo artículo que: “El presente Estatuto tiene carácter supletorio para todo el personal de las Administraciones Públicas no incluido en su ámbito de aplicación.”*

V.- La Ley 61/2003, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2004<sup>6</sup> establecía en el Apartado 3 de su Artículo 19 regulador de las *“Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica en materia de gastos de personal al servicio del sector público”* que: *“Además del incremento general de retribuciones previsto en el apartado anterior, las Administraciones, entidades y sociedades a que se refiere el apartado Uno del presente artículo, podrán destinar hasta un 0,5 por 100 de la masa salarial a*

<sup>6</sup> Publicada en el Boletín Oficial del Estado número 313, de 31 de diciembre de 2003.

*financiar las aportaciones a planes de pensiones de empleo o contratos de seguro colectivos que incluyan la cobertura de la contingencia de jubilación, para el personal incluido en sus ámbitos, de acuerdo con lo establecido en la disposición final segunda del Texto Refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones”.*

VI.- Dicha Ley de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio 2004 también preveía en su Artículo 21.1.d relativo al *“Personal del sector público estatal sometido a régimen administrativo y estatutario”* que: *“Durante el año 2004 se destinará un 0,5 por 100 de la masa salarial de este personal, de acuerdo con la definición de masa salarial que a estos efectos establece el artículo 19.Tres de esta Ley para financiar las aportaciones previstas en el referido artículo a planes de pensiones o contratos de seguros que instrumenten compromisos por pensiones que incluyan la cobertura de la contingencia de jubilación respecto de los que la Administración General del Estado y sus organismos públicos actúen como promotores o tomadores. Dichas aportaciones serán distribuidas individualmente de acuerdo con lo establecido en cada plan de pensiones, teniendo en cuenta lo indicado en el artículo 19.Tres de esta Ley.”*

VII.- La Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social<sup>7</sup> en su Disposición Adicional Décima<sup>8</sup> modifica el concepto de *“pensión pública”* y a estos efectos establece en su apartado 2 que: *“No tendrán la consideración de pensiones públicas las abonadas a través de planes de pensiones de empleo o contratos de seguro colectivo, incluidos los formalizados por mutualidades de previsión social empresarial, promovidos por las Administraciones, organismos, entidades y empresas, a que se refiere la disposición final segunda del Texto Refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre, y en los términos en ella expresados”.*

VIII.- La antes referida Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2004 establecía en su Disposición Transitoria Cuarta relativa a *“Planes de pensiones de empleo o seguros colectivos”* que: *“Los planes de pensiones de empleo o seguros colectivos en los que las Administraciones, entidades o sociedades a las que se refiere el artículo 19.Uno de esta Ley actúen como promotores, que estuvieran en vigor y autorizados con anterioridad al 1 de octubre de 2003, y cuyas aportaciones por cuenta de los citados promotores superaran el porcentaje del 0,5*

<sup>7</sup> Publicada en el Boletín Oficial del Estado número 313, de 31 de diciembre de 2003.

<sup>8</sup> La Disposición Adicional Décima de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, modifica el artículo 37 de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio 1990 (publicada en el Boletín Oficial del Estado número 156, de 30 de junio de 1990) donde se regula el concepto de “Pensiones Públicas”.

*por 100 de la masa salarial prevista en el artículo 19. Tres de esta Ley, podrán mantener la cuantía y estructura de dicha aportación, quedando absorbido dentro de la misma el incremento porcentual anteriormente citado”.*

IX.- Que la Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2005<sup>9</sup> dispone en su Disposición Transitoria Tercera, sobre *“Planes de pensiones de empleo o seguros colectivos”*, lo siguiente: *“Los planes de pensiones de empleo o seguros colectivos en los que las Administraciones, entidades o sociedades a las que se refiere el artículo 19. Uno de esta Ley, actúen como promotores, que estuvieran en vigor y autorizados con anterioridad al 1 de octubre de 2003, y cuyas aportaciones por cuenta de los citados promotores, superaran el porcentaje del 0,5 por 100 de la masa salarial prevista en el artículo 19. Tres de esta Ley, podrán mantener la cuantía y estructura de dicha aportación, quedando absorbido dentro de la misma el incremento”*. Por lo que ya en esta segunda redacción se omitía al final del redactado de la cláusula las siguientes palabras: *“porcentual anteriormente citado”*, que si bien a los efectos de este informe no es destacable, lo queremos hacer notar, sin embargo, a efectos del estudio y exposición exhaustiva de la historia de modificaciones que ha sufrido la mencionada cláusula sobre *“Planes de pensiones de empleo o seguros colectivos”*.

X.- La Ley 30/2005, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2006<sup>10</sup> regula en su Disposición Transitoria Tercera, referente a *“Planes de Pensiones de Empleo o Seguros Colectivos”*, que: *“Los planes de Pensiones de Empleo o Seguros Colectivos en los que las Administraciones, Entidades o Sociedades a las que se refiere el artículo 19. Uno de esta Ley actúen como promotores, que estuvieran en vigor y autorizados con anterioridad al 1 de octubre de 2003, y cuyas aportaciones por cuenta de los citados promotores superaran el porcentaje del 0,5 por 100 de la masa salarial prevista en el artículo 19. Tres de esta Ley, podrán mantener la cuantía y estructura de dicha aportación, siendo el exceso absorbido del incremento previsto en el apartado Dos del artículo 19 de esta Ley”*. Lo cual supone una modificación clara en su expresión *“podrán mantener la cuantía y estructura de dicha aportación, siendo el exceso absorbido del incremento previsto en el apartado Dos del artículo 19 de esta Ley”* de la redacción originaria de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2004 que, como ha quedado relacionado más arriba, disponía lo

<sup>9</sup> Publicada en el Boletín Oficial del Estado número 312, de 28 de diciembre de 2004.

<sup>10</sup> Publicada en el Boletín Oficial del Estado número 312, de 30 de diciembre de 2005.

siguiente: “podrán mantener la cuantía y estructura de dicha aportación, quedando absorbido dentro de la misma el incremento porcentual anteriormente citado”. Tal nueva redacción, como veremos a continuación, se ha venido reproduciendo en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado posteriores y hasta la actual para el ejercicio 2009.

XI.- La Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007<sup>11</sup> establece en su Disposición Transitoria Tercera sobre *“Planes de Pensiones de Empleo o Seguros Colectivos”* que: *“Los planes de pensiones de empleo o seguros colectivos en los que las Administraciones, Entidades o Sociedades a las que se refiere el artículo 21.Uno de esta Ley, actúen como promotores, que estuvieran en vigor y autorizados con anterioridad al 1 de octubre de 2003, y cuyas aportaciones por cuenta de los citados promotores, superaran el porcentaje del 0,5 por 100 de la masa salarial prevista en el artículo 21.Cinco de esta Ley, podrán mantener la cuantía y estructura de dicha aportación, siendo el exceso absorbido del incremento previsto en el apartado Dos del artículo 21 de esta Ley”*.

XII.- La Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2008<sup>12</sup> establece, con la misma redacción, en su Disposición Transitoria Tercera relativa a *“Planes de Pensiones de Empleo o Seguros Colectivos”* que: *“Los planes de Pensiones de Empleo o Seguros Colectivos en los que las Administraciones, Entidades o Sociedades a las que se refiere el artículo 22.Uno de esta Ley, actúen como promotores, que estuvieran en vigor y autorizados con anterioridad al 1 de octubre de 2003, y cuyas aportaciones por cuenta de los citados promotores, superaran el porcentaje del 0,5 por 100 de la masa salarial prevista en el artículo 22.Cuatro de esta Ley, podrán mantener la cuantía y estructura de dicha aportación, siendo el exceso absorbido del incremento previsto en el apartado Dos del artículo 22 de esta Ley”*.

XIII.- La Ley 2/2008, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2009<sup>13</sup> dispone con igual redacción en su Disposición Transitoria Primera sobre *“Planes de Pensiones de Empleo o Seguros Colectivos”* que: *“Los planes de Pensiones de Empleo o Seguros colectivos en los que las Administraciones, Entidades o Sociedades a las que se refiere el artículo 22.Uno de esta Ley, actúen como promotores, que estuvieran en vigor y*

<sup>11</sup> Publicada en el Boletín Oficial del Estado número 311, de 29 de diciembre de 2006.

<sup>12</sup> Publicada en el Boletín Oficial del Estado número 310, de 27 de diciembre de 2007.

<sup>13</sup> Publicada en el Boletín Oficial del Estado número 309, de 24 de diciembre de 2008.

*autorizados con anterioridad al 1 de octubre de 2003, y cuyas aportaciones por cuenta de los citados promotores, superaran el porcentaje del 0,5 por 100 de la masa salarial prevista en el artículo 22. Cuatro de esta Ley, podrán mantener la cuantía y estructura de dicha aportación, siendo el exceso absorbido del incremento previsto en el apartado Dos del artículo 22 de esta Ley”.*

XIV.- Que por todo lo anteriormente expuesto se llegan a las siguientes,

## CONCLUSIONES

1ª.- Que la voluntad de los negociadores del *Acuerdo Administración–Sindicatos para la modernización y mejora de la Administración Pública* fue establecer sistemas de Previsión Social Complementaria para las y los empleados públicos.

2ª.- Que a través de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio 2004, por un lado, se establecía un concepto retributivo específico y, por otro, se cuantificaba el mismo. Y mediante la Ley de medidas de fiscales, administrativas y del orden social para el año 2004 se modificaba el concepto de “pensión pública” para excluir del mismo, a efectos de concurrencia de pensiones, las percibidas de Sistemas de Previsión Social Complementaria de Empleo constituidos en las Administraciones Públicas.

3ª.- Que al objeto de hacer efectiva la voluntad contenida en el mencionado Acuerdo, el legislador determinó la cuantía de las aportaciones a dichos Planes de Pensiones de Empleo a través de los Presupuestos Generales del Estado, en una cantidad que se mantiene constante desde 2004 en un 0,5%.

4ª.- Que el reciente Estatuto Básico del Empleado Público ha venido a recoger, una vez más, esa voluntad en los mismos términos.

5ª.- Que la existencia de instrumentos de previsión social complementaria autorizados y en vigor con anterioridad al 1 de octubre de 2003, con aportaciones superiores a las determinadas en los Presupuestos Generales del Estado, no es contradictorio con el sistema establecido con posterioridad. Y que el legislador de los Presupuestos Generales

del Estado de 2004 no hacía sino recoger la voluntad de los integrantes de la Mesa General de la Función Pública al establecer en el redactado de la correspondiente cláusula de modo claro y preciso la fórmula para respetar la regulación de dichos regímenes anteriores.

6ª.- Que el respeto a tales regulaciones no se ha visto alterado y su aplicación ha sido pacífica, sin generar ningún problema, aunque la redacción ya fuera modificada en el año 2006. Y que no ha sido hasta fechas recientes, cuando ha dado lugar a que algunas Administraciones Públicas hagan una interpretación confusa de la misma, en absoluto conforme con el espíritu de la norma, ni con la normativa aplicable en su conjunto, poniendo en cuestión, con ello, el cumplimiento de Acuerdos plenamente vigentes, cuya aplicación no ha sido cuestionada durante años, y que puede generar menoscabos en los salarios diferidos de las empleadas y los empleados públicos.

7ª.- Que por todo ello, y para restablecer la seguridad jurídica, sería preciso que en la redacción que de esta materia se haga en los próximos Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio 2010, y los que a estos le sigan, se recoja la redacción original de los Presupuestos Generales del Estado correspondientes al ejercicio 2004.