

Beneficios sociales en las Administraciones Públicas

Carolina Gala Durán
Catedrática de Derecho
del Trabajo y de la
Seguridad Social.
Universitat Autònoma de
Barcelona



- **¿QUÉ PUEDEN HACER LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN MATERIA DE BENEFICIOS SOCIALES?**
- 1. Terminología variada: “Beneficios sociales”, “mejoras sociales”, “acción social”, “ayudas sociales”... una figura conocida y “problemática” en algunos casos → intervención judicial/falta de regulación completa que ofrezca seguridad jurídica. Es necesaria una regulación específica.
- La cuestión clave: **¿los beneficios o ayudas sociales pactadas en la negociación colectiva de las AP son retribuciones?**
- Aquí por **negociación colectiva** entendemos:
 - CC del personal laboral → aplicación del Estatuto de los Trabajadores. Negociación colectiva con más alcance → JURISDICCIÓN SOCIAL
 - Acuerdos de condiciones de trabajo de los funcionarios públicos → Art. 37 TREBEP → Jurisdicción contencioso-administrativa.
 - Acuerdos mixtos/condiciones comunes.
 - La **negociación colectiva “no lo puede todo”** → sometimiento a la CE y la ley. NO PREVALECE ANTE TODO.



RESPUESTA → Pues **DEPENDE**: Inseguridad jurídica/Debería regularse esta cuestión a nivel estatal. DEPENDE DE:

1. Del tipo de beneficio social.

Y, 2. En relación con algunos beneficios sociales → del tipo de personal que se trate: personal laboral/personal funcionario.

EN FUNCIÓN DEL TIPO DE BENEFICIO SOCIAL

- TRES TIPOS DE BENEFICIOS SOCIALES NO PLANTEAN PROBLEMAS → TIENEN HABILITACIÓN LEGAL, PERMANENTE O TEMPORAL.
- 1º. El complemento de incapacidad temporal: PERFECTAMENTE ADMISIBLE Y NO ES RETRIBUCIÓN → NO COTIZA A LA SEGURIDAD SOCIAL – ART. 147 LGSS.
- Regulación vigente y única actualmente: DA 54ª Ley 6/2018:
- 1.ª Respecto al personal funcionario incluido en el RGSS y al personal estatutario y laboral, se podrá establecer un complemento retributivo desde el primer día de IT que, sumado a la prestación del RGSS, alcance hasta un máximo del 100 por 100 de sus retribuciones fijas del mes de inicio de la IT.



Para la determinación del complemento **podrán**, en su caso, establecerse **diferentes escenarios retributivos en función del tipo de contingencia que haya dado lugar a la IT o a la duración** de la misma.

- Los supuestos de IT derivados de **contingencias profesionales, así como los que afecten a la mujer gestante**, deberán tener necesariamente el trato más favorable de los acordados por la Administración respectiva.
- Esta disposición **tiene carácter básico** y se dicta al amparo de los artículos 149.1.7.ª, 149.1.13.ª y 149.1.18.ª CE.
- Cuestiones adicionales:
- ¿Se puede pagar más de lo previsto? Problema en el caso del personal funcionario.



- Nuevos supuestos de IT.
- Fecha de efectos del complemento en el caso de IT por EC/ANL → el “primer día” no hay prestación de IT que complementar. La prestación de IT empieza el 4º día de la baja médica.
- Este complemento no cotiza a la Seguridad Social → art. 147.2.d) LGSS.



- **2. Las aportaciones a planes de pensiones → PUEDE PREVERSE TANTO PARA EL PERSONAL LABORAL COMO PARA EL PERSONAL FUNCIONARIO**
- **Art. 29 TREBEP:**
- Artículo 29. Retribuciones diferidas. 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**.
- También: Ley de Planes de Pensiones (se refiere expresamente a las Administraciones Públicas)



- Esa **aportación cotiza a la Seguridad Social** → art. 147.1 LGSS.
- Art. 19.Tres. LPGE 2023: En el sector público se podrán realizar aportaciones a planes de pensiones de empleo o contratos de seguro colectivos siempre que no se supere el incremento global fijado en el apartado anterior.



- **Y, 3. Contratos de seguro: por fallecimiento o incapacidad permanente: VÁLIDO PARA PERSONAL LABORAL Y PERSONAL FUNCIONARIO**
- Esencial una buena redacción en el marco de la negociación colectiva → En este caso y en todos. “Lo que no se excluye.... Se incluye siempre”.
- Si no se formaliza con una compañía de seguros o se hace de forma inadecuada o insuficiente → responsabilidad directa de la AP.
- Es válido: Art. 19.Tres LPGE 2023 → habilita para ello. No es una retribución.
- Cotiza a la Seguridad Social el pago de la póliza → art. 147.1. LGSS.
 - Reparto igualitario entre todos los empleados.
 - Se diferencia en función del riesgo asumido por cada empleado.



- **Artículo 111. Póliza de seguro de accidentes**

- El Ayuntamiento... mantendrá contratada una póliza de seguros por accidente, defunción, invalidez permanente y gran invalidez derivada de accidente de trabajo del personal comprendido en el ámbito de aplicación de este Acuerdo. En ningún caso el Ayuntamiento será responsable subsidiario cuando con la compañía con la que esté contratada la póliza no se haga responsable del pago de esa suma.



LOS CASOS PROBLEMÁTICOS... todos los demás beneficios sociales... bastantes en la práctica.

- 1. **¿QUÉ DICEN LAS NORMAS?** Art. 19.Dos.3 LPGE 2023:
 - “3. Los gastos de acción social no podrán incrementarse, en términos globales, respecto a los de 2022. A este respecto, se considera que los **gastos en concepto de acción social son beneficios, complementos o mejoras distintos a las contraprestaciones por el trabajo realizado cuya finalidad es satisfacer determinadas necesidades consecuencia de circunstancias personales del citado personal al servicio del sector público”.**
- 2. **LOS TRIBUNALES NO LO VEN CLARO:** Particularmente, la jurisdicción contencioso-administrativa –“todo es retribución!!” La jurisdicción social no tiene problemas... Mejoras voluntarias, arts. 43 y 238 y ss LGSS.



- **Art.... Jubilación anticipada incentivada**

- 1. Con el objetivo de conseguir una mejor eficacia de los Servicios municipales, y de acuerdo con el Plan de ordenación de las personas empleadas que tendrá carácter al menos anual presupuestario promoviendo la regeneración necesaria para equilibrar la media de edad, la corporación podrá acordar con los empleades/as interesados/as las jubilaciones anticipadas incentivadas, que se premiarán de acuerdo con el baremo siguiente, siempre que los/las trabajadores/as cumplan los requisitos establecidos en la Ley General de la Seguridad Social y la legislación vigente permita realizar esta jubilación anticipada.
- A: Años de anticipación de la edad de jubilación.
- Q: Cuantía en mensualidades
- Hasta 29 mensualidades.... 5 años antes



EL “FAMOSO” PREMIO POR JUBILACIÓN

- El cambio de la jurisprudencia y su impacto en el personal funcionario.
- Clave diferenciar entre personal laboral y personal funcionario.
- **Caso personal laboral: al margen de posibles restricciones presupuestarias, es posible pagar un premio por jubilación previsto en el convenio colectivo → caso UPC → STS S de 18 de octubre de 2016 (rec. 277/2015):** tiene “... una **naturaleza jurídica de mejoras voluntarias de seguridad social complementaria**, reconocida y regulada por los artículos 39 y 191 a 194 LGSS (actuales 43 y 238 y siguientes del vigente Texto Refundido de 30 de octubre de 2015), al estar vinculados sin duda a la percepción de la pensión de jubilación, compensando en el supuesto del apartado 2 la “obligatoriedad” que establece la norma convencional de jubilarse a los 65 años e incentivando en el apartado 5 la jubilación anticipada. Pues bien, como mejoras voluntarias de seguridad social no están afectadas por la suspensión que establece la Disposición Adicional Sexta de la Ley 5/2012 de 20 de marzo, de medidas fiscales y financieras...”.



- También cabe mencionar, entre otras, las SSTSJ de Islas Canarias S de 23 de junio de 2021 (rec. 325/2021) y 30 de junio de 2016 (rec. 287/2016), de Aragón S de 25 de mayo de 2016 (rec. 314/2016) y de Catalunya S de 24 de julio de 2019 (rec. 1998/2019).
- **CASO PERSONAL FUNCIONARIO: ES UNA RETRIBUCIÓN ILEGAL Y NO PUEDE PACTARSE EN NEGOCIACIÓN COLECTIVA:**
 - Esta posición restrictiva se inicia en las **SSTS CA de 20 de marzo de 2018 (rec. 2747/2015), 14 de marzo de 2019 (rec. 2717/2016) y 29 de septiembre de 2021 (rec. 698/2020)**, todas ellas referidas a la Administración Local. Jurisprudencia plenamente consolidada → LA JURISPRUDENCIA ES FUENTE DEL DERECHO.
 - En la primera de ellas se recogen los siguientes argumentos (que se reproducen después en las siguientes):
 - 1º) El Tribunal Supremo en sentencias como la de 9 de septiembre de 2010 señaló que los **premios de jubilación infringen la disposición adicional 4ª del Real Decreto Legislativo 781/1986**, de 18 de abril, texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, y la disposición final 2ª de la LBRL y no se pueden amparar en el artículo 34 de la Ley 30/1984 porque **no son retribuciones contempladas en la regulación legal**, ni un complemento retributivo de los definidos en el artículo 5 del Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, por el que se establece el régimen jurídico de las retribuciones de los funcionarios de la Administración Local y tampoco se ajustan a las determinaciones del artículo 93 de la LBRL.



- 2º) No están excluidas de la negociación colectiva contemplada en el artículo 37 del TREBEP las cuestiones relacionadas con las clases pasivas ni con los funcionarios jubilados.
- 3º) Es cierto que **toda medida asistencial puede comportar costes económicos y que eso no significa que deban ser consideradas todas retribuciones, pero los premios de jubilación recogidos en un acuerdo de condiciones de trabajo de los funcionarios no son medidas asistenciales.** Se trata de remuneraciones distintas de las previstas para los funcionarios de las entidades locales por la legislación básica del Estado.

Estos premios no responden a una contingencia o infortunio sobrevenidos, sino que se devengan simplemente por la extinción de la relación de servicio funcional cuando se alcanza la edad de la jubilación forzosa o la necesaria para obtener la jubilación anticipada. No se dirigen, pues, a compensar circunstancias sobrevenidas de la naturaleza de las que inspiran las medidas asistenciales -esto es, determinantes de una situación de desigualdad- sino que se asocian a un supuesto natural, conocido e inevitable de la relación funcional, por lo demás no específico de un Ayuntamiento sino común a toda la función pública.

Y, 4º) los **premios de jubilación suponen, pues, una alteración del régimen retributivo de los funcionarios públicos de las Administraciones Locales que carece de cobertura legal y de justificación y vulnera los artículos 93 de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, 153 del Real Decreto Legislativo 781/1986, y 1.2 del Real Decreto 861/1986.**

En la misma línea se manifiesta la reciente **STS de 6 de junio de 2023 (rec. 7115/2021)**, donde se señala que:

a) Deben **diferenciarse las medidas de acción o de asistencia social de las medidas que tienen naturaleza retributiva. Las medidas de asistencia social son aquellas que atienden a contingencias o infortunios, ya que tienen un fin compensatorio ante circunstancias sobrevenidas.** En cambio, son retribuciones si se trata de cantidades que se perciben por el hecho natural de llegar a la edad de jubilación.

b) Si **tienen naturaleza retributiva**, su percepción pugna con el carácter estatutario y no convencional o pactado de la relación funcional, lo que implica que la estructura retributiva del personal funcionario viene determinada por una norma legal, **no puede innovarse mediante pactos o mediante resoluciones administrativas o disposiciones contrarias a la normativa básica.**



- c) Que las retribuciones sean materia de negociación colectiva en el ámbito funcional conforme al artículo 37.1.a) y b) del TREBEP, no es contradictorio con esa naturaleza estatutaria, pues **lo convencional tiene su aplicación en aspectos como el incremento, determinación o sobre la aplicación de las retribuciones complementarias, pero no alcanza a alterar o innovar esa estructura** que en lo retributivo viene determinada por la ley.

Y, d) en consecuencia, **no caben premios, gratificaciones o compensaciones por jubilación debido a su naturaleza retributiva, ya que su percepción no puede ir en contra de la estructura retributiva** recogida en los artículos 22 a 24 del TREBEP.

- **¿Cambia la solución cuando existe un plan de ordenación de recursos humanos que incorpora, como una de las medidas, las ayudas por jubilación anticipada? NO, sigue siendo RETRIBUCIÓN**
- La solución actual la determina **la STS de 16 de marzo de 2022 (rec. 4444/2020)** y está plenamente consolidada en la actualidad.



- **STS CA de 12 de abril de 2023 (rec. 6482/2021)** señala que **las gratificaciones por jubilación - cualquiera que sea su denominación- previstas en acuerdos de entidades locales tienen naturaleza de retribución y, por consiguiente, solo pueden considerarse ajustadas a derecho en la medida en que tengan fundamento en alguna norma legal de alcance general**, relativa a la remuneración de los funcionarios de la Administración Local. Y tampoco en este caso existe una norma legal de cobertura y, en consecuencia, ese acuerdo es inválido.
- La misma solución se mantiene en las SSTS CA de 5 de abril de 2022 (rec. 850/2021), 7 de junio de 2022 (rec. 2258/2021), 20 de julio de 2022 (rec. 7446/2020), 15 de noviembre de 2022 (rec. 2954/2021), 16 de noviembre de 2022 (rec. 758/2021), 30 de noviembre de 2022 (rec. 2417/2021), 14 de diciembre de 2022 (rec. 4539/2021), 20 de diciembre de 2022 (rec. 1686/2021), 22 de diciembre de 2022 (rec. 2595/2021), 10 de enero de 2023 (rec. 3660/2021), 13 de enero de 2023 (rec. 1220/2021), 16 de enero de 2023 (rec. 8144/2021), 25 de enero de 2023 (rec. 2665/2021), 26 de enero de 2023 (rec. 7739/2020), 15 de febrero de 2023 (rec. 763/2021), 9 de marzo de 2023 (rec. 7063/2021)...



STS CA de 30 de marzo de 2023 (rec. 5496/2021) se manifiesta que: “... es criterio jurisprudencial claramente establecido que las gratificaciones -cualquiera que sea su denominación en cada caso- por jubilación anticipada previstas en acuerdos de entidades locales **tienen naturaleza de retribución y, por consiguiente, sólo pueden considerarse ajustadas a Derecho en la medida en que tengan fundamento en alguna norma legal de alcance general, relativa a la remuneración de los funcionarios de la Administración local.** Dado que en los casos resueltos hasta la fecha no se había identificado ninguna norma de cobertura, la conclusión fue que dichos acuerdos de las entidades locales eran inválidos.... A este mismo criterio debe ahora estarse, pues en este caso no se aprecia ninguna diferencia relevante. En este orden de consideraciones, debe señalarse que **la arriba mencionada disposición adicional 21ª de la Ley 30/1984, aun previendo medidas de incentivación de la jubilación anticipada, no hizo una regulación precisa para el supuesto de que dichas medidas tuvieran carácter retributivo y, por ello, no satisface la exigencia de que las gratificaciones por jubilación anticipada tengan cobertura en una norma legal de alcance general...**”.

- Es irrelevante que la jurisprudencia se haya creado en torno a las reclamaciones de policías locales y bomberos.



- **Ejemplo reciente: STS, CA, 13-3-2024, rec. 5757/2022.**
- “Así las cosas, en el presente caso, nos encontramos con un incentivo a la jubilación anticipada previsto en el Acuerdo Regulador de las Condiciones de Trabajo del Personal Funcionario del Ayuntamiento de Vilanova i la Geltrú que presenta naturaleza retributiva y que no cuenta con la imprescindible cobertura de una disposición legal. Ello determina que, siguiendo nuestra jurisprudencia, debemos concluir que la sentencia del Juzgado no es conforme a Derecho y que sí lo es, por el contrario, la decisión municipal que desestimó la solicitud del Sr. Salvador de que le fuera abonado el referido incentivo...”.



- El caso de Andalucía → cobertura a través de la LFP autonómica.
- **¿Estamos ante un trato discriminatorio en función del tipo de personal?**
- **SSTS CA de 28 de febrero y 6 de junio de 2023** abordan el tema de si reconocer el premio de jubilación al personal laboral de una Administración y no al personal funcionario **puede afectar al principio de justicia**, ya que ambos tipos de personal realizan funciones análogas, si no las mismas, y parecería que deben tener el mismo tratamiento en el momento de la jubilación. A este respecto el Tribunal Supremo señala que: “... ese planteamiento no es desdeñable, pero respetar la eficacia de la cosa juzgada, atender al sentido de las normas - de ahí la inaplicabilidad del Acuerdo Marco-, estar a la naturaleza de la relación funcionarial y sus diferencias con la laboral, no responder a un legalismo ajeno a la idea de justicia. Cosa distinta es que la laboralización del empleo público cree situaciones de difícil encaje con la relación estatutaria o funcionarial, **que es la propia de la relación de empleo en el ámbito de las Administraciones, situaciones cuya enmienda o conciliación -al menos en este caso- escapa a la acción de los tribunales...**”.



OTROS BENEFICIOS SOCIALES...

- Menor debate judicial y soluciones no siempre uniformes....
- En el caso del personal laboral → si están vinculados a una prestación de la Seguridad Social → Jurisdicción social → mejora voluntaria según la LGSS.
- Según la LPGE → acción social si atienden necesidades personales del personal.
- Según la jurisdicción contencioso-administrativa → personal funcionario → acción social → solo cuando cubren infortunios de carácter imprevisto → cómo se interpreta???
- Soluciones concreta por los tribunales...



- STS 20 de diciembre de 2013 → gastos de acción social recogidos en un Acuerdo: **subvenciones sanitarias-prestaciones, sanitarias; subvenciones por nupcialidad o unión de hecho, natalidad o adopción; ayudas por sepelio, incineración; subvenciones por discapacitación; becas de orfandad por fallecimiento de personal en activo; seguros; ayuda para guardia y custodia de mayores; matrículas; y jubilación anticipada** → se impugnaban por entender que infringían lo establecido en los [arts. 93 LRBRL](#) y [153 del RD Leg. 781/1986](#). Este último precepto establece que «Los funcionarios de Administración local sólo serán remunerados por las Corporaciones respectivas, por los conceptos establecidos en el [art. 23 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto](#)».

- **TRIBUNAL SUPREMO:** “2.- **Toda medida de acción social**, como lo son las previstas en los arts. 27, 28, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 56, 58 y 60 del Acuerdo sobre Personal Funcionario impugnados por el Abogado del Estado, **tiene un coste económico, pero ello no conlleva la necesidad de considerarlas retribuciones porque su razón de ser y su régimen de devengo es muy diferente.**
- Las retribuciones son la contraprestación directa del trabajo profesional desarrollado, y se devengan por la totalidad de los empleados públicos con regularidad periódica en un mismo importe; **mientras que las medidas de acción social no son compensación del trabajo realizado sino protección o ayuda de carácter asistencial**, que se generan o devengan cuando se producen contingencias que colocan al beneficiario en una singular o desigual situación de necesidad. La propia regulación tributaria en materia de IRPF viene a admitir la diferencia entre una y otras, pues si bien señala que los rendimientos del trabajo son un componente de la renta gravada, dentro de ese concepto genérico separa lo que son propiamente retribuciones (sueldos y salarios) y lo que constituyen otras clases de devengos económicos o prestaciones provenientes del trabajo. Y hay una última razón nada desdeñable: toda medida de acción social tiene un coste económico, como ya se ha adelantado, por lo que equipararla con las retribuciones comportaría vaciar de contenido esta diferenciada materia negociable que señala la ley.
- Es cierto que la falta de una regulación más detallada del contenido de estas medidas ha suscitado dudas sobre la identificación de las mismas, y ha generado por ello pronunciamientos de esta Sala no siempre coincidentes. Mas la posible contradicción debe decidirse por la actual solución con base en las razones que acaban de apuntarse [...]».



- Y, en todo caso, cotizan a la Seguridad Social → art. 147.1 LGSS.