

O control do gasto. O seu impacto sobre a xornada de traballo e sobre as prestacións sociais complementarias no emprego público

El control del gasto. Su impacto sobre la jornada de trabajo y sobre las prestaciones sociales complementarias en el empleo público

The control of the expense. His impact around the day of work and on the complementary social services in the public employment

49 Regap

SANTIAGO GONZÁLEZ ORTEGA

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidade Pablo de Olavide (Sevilla, España)
sgonort@upo.es

Recibido: 10/06/2015 | Aceptado: 04/11/2015

Resumo: *O presente artigo versa sobre as medidas de control do gasto público adoptadas esencialmente polas normas do ano 2012 (Lei 2/2012 de orzamentos xerais e RDLey 20/2012) no que se refire á xornada de traballo, con especial atención aos temas da súa duración mínima obrigada, duración máxima das vacacións anuais e redución de permisos, se ben tamén se fai referencia ás repercusións da devandita fixación da xornada mínima no emprego público respecto de xornadas especiais e outros permisos. Por outra parte, e partindo da prohibición xeral de incremento do gasto de acción social, o traballo detense de forma particular na regulación dos complementos máximos previstos nas situacións de incapacidade temporal para o traballo así como na disciplina, tamén limitativa, das achegas a plans de pensións e seguros colectivos con cargo ao orzamento público.*

Palabras clave: *control do gasto público, xornada mínima, permisos por asuntos propios, gastos de acción social, complementos da situación de incapacidade temporal, achegas a plans de pensións e seguros colectivos.*

Resumen: *El presente artículo versa sobre las medidas de control del gasto público adoptadas esencialmente por las normas del año 2012 (Ley 2/2012 de Presupuestos Generales y RDLey 20/2012) en lo que se refiere a la jornada de trabajo, con especial atención a los temas de su duración mínima obligada, duración máxima de las vacaciones anuales y reducción de permisos, si bien también se hace referencia a las repercusiones de dicha fijación de la jornada mínima en el empleo público respecto de jornadas especiales y otros permisos. Por otra parte, y partiendo de la prohibición general de incremento del gasto de acción social, el trabajo se detiene de forma particular en la regulación de los complementos máximos previstos en las situaciones de incapacidad temporal para el trabajo así como en la disciplina, también limitativa, de las aportaciones a planes de pensiones y seguros colectivos con cargo al presupuesto público.*

Palabras clave: *control del gasto público, jornada mínima, permisos por asuntos propios, gastos de acción social, complementos de la situación de incapacidad temporal, aportaciones a planes de pensiones y seguros colectivos.*

Regap



MONOGRÁFICO
O emprego público

Abstract: *The present article deals with the measures control taken in public expenditure adopted essentially by the 2012' procedures (National Budget Law 2/2012 and RDLey 20/2012) regarding working days hours, with special attention to the topics of minimum required length, maximum length of annual leave and reduction of permits, although one refers to the impact of the above mentioned fixation of minimal working hours in public employment respect to special days and other permissions. On the other hand, and departing from the general prohibition of increasing social action expenses, the work stops in the regulation of maximum allowances provided in temporary disability for work situation, as well as in the discipline, being also limitative for contributions to pension plans and collective insurances with post to the public budget.*

Key words: *public expenditure control, minimal working hours, own matter'permissions, social action expenses, temporary disability complements, contributions to pension plans and collective insurances.*

Índice: 1. Introducción. 2. La jornada de trabajo en el empleo público. 2.1. Referentes normativos. 2.2. Ámbito objetivo y subjetivo de aplicación de la Disposición Adicional 71ª de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012. 2.3. Jornada general de trabajo en el sector público. 2.3.1. Duración general: su condición de mínima inderogable. 2.3.2. El cómputo anual de la jornada mínima de treinta y siete horas y media semanales de trabajo efectivo. 2.3.3. Otras cuestiones relativas a la jornada de trabajo. 2.3.3.a La fijación de jornadas superiores al mínimo inderogable. 2.3.3.b La forma de cómputo del tiempo de trabajo efectivo. 2.3.3.c Distribución del tiempo de trabajo: horarios. 2.3.3.d Ampliación de jornada y horas extraordinarias. 2.3.3.e Jornadas especiales. 2.3.3.f Descansos, festivos y vacaciones. 2.3.3.g Permisos retribuidos. 2.4. La jornada de trabajo en las normas autonómicas. 3. Las prestaciones sociales complementarias. 3.1. Los complementos durante la situación de incapacidad temporal. 3.1.1 Los complementos durante la situación de IT del personal, funcionario o laboral, al servicio de una entidad pública o asimilada, integrado en el Régimen General de la Seguridad Social. 3.1.1.a Incapacidad temporal derivada de contingencias comunes (art. 91.1º RDL 20/2012). 3.1.1.b Incapacidad temporal derivada de riesgos profesionales (art. 91.2º RDL 20/2012). 3.1.1.c Otros posibles complementos de IT. 3.1.2. Los complementos por IT para los funcionarios públicos y asimilados acogidos a alguno de los regímenes especiales de la Seguridad Social. 3.1.3. El desarrollo de las previsiones del RDL 20/2012 en materia de prestaciones durante la situación de IT. 3.1.4. La afectación de las previsiones establecidas al respeto en los acuerdos, pactos o convenios. 3.2. Las leyes de Presupuestos Generales del Estado y la materia de la aportación a seguros colectivos y a planes de pensiones. 3.3. Los gastos de acción social

1 Introducción

Una cuestión clave en el análisis del proceso de reformas que ha afectado al empleo público en los últimos años es la de la delimitación precisa de los ámbitos objetivo y subjetivo de aplicación de cada una de las normas. Esto es así porque, ni existe una única forma de hacer referencia al sector público, ni tampoco tiene la misma significación en todos los casos. En efecto, viene siendo habitual en estos últimos años que las normas, y a veces los preceptos concretos de ellas, diferencien los ámbitos en los que se aplican o son obligatorios. De forma que a veces se proyectan al conjunto del sector público, entendido en el sentido más amplio, pero otras limitan su aplicación a determinadas administraciones o a concretos entes públicos; o a según qué administraciones dependiendo de su nivel territorial; o, en fin, a según qué empleados públicos, en razón de su condición de funcionarios o laborales.

Cobran así una especial relevancia distinciones tan clásicas y asentadas como la que diferencia entre las entidades u organismos según se trate de un sujeto de derecho público en sentido estricto (Administración, organismo autónomo, agencia administrativa, consorcio, entidad pública empresarial), es decir, definido y configurado como tal al menos en el momento de su constitución y respecto del procedimiento necesario que ha de regir la generación de su voluntad interna; o si es, en cambio, un sujeto jurídico-privado, fundamentalmente así conceptualizado por la forma que adopta en el momento de su creación (sociedades mercanti-

les y fundaciones); lo que, en este segundo caso, implica ciertas consecuencias como la del sometimiento al derecho privado en sus relaciones con terceros así como la imposibilidad de ejercicio de potestades públicas en el contexto de dichas relaciones. Se trata, no obstante, de una diferenciación que, en lo que aquí interesa, no significa necesariamente que dichos sujetos regidos por el derecho privado (como sucede con las empresas de titularidad pública mayoritaria, o con aquéllas cuyos ingresos para financiar su funcionamiento ordinario se encuentra en el presupuesto público) queden al margen de las normas limitativas aplicables al sector público en sentido propio, mucho menos cuando se trata de normas que tienen una implicación presupuestaria.

Junto a esa primera clasificación operan otras complementarias que, evidentemente, también tendrán su reflejo a la hora de determinar el conjunto de normas que resultan aplicables a cada tipo de sujeto de derecho. Como la que distingue dentro de las entidades del sector público en sentido amplio, en función de la naturaleza de la actividad que desarrollan; si esencialmente administrativa, o si fundamentalmente empresarial o de mercado. Por lo que no influye el hecho de que tales entidades se hayan personificado bajo una forma pública o privada en el momento de su constitución, quedando en algún caso sometidas todas ellas a un mismo estatuto jurídico para determinadas cuestiones (por ejemplo, en materia de selección e ingreso de nuevo personal o para garantizar la libre competencia exigida por la normativa comunitaria), mientras que sí hay diferencias en otras materias (así, regulación de condiciones de trabajo, el régimen jurídico aplicable en el caso de suspensión y extinción colectiva de contratos de trabajo; o, también, su sujeción a las normas sobre contratación pública).

La clasificación anterior es compatible también con otra en la que el criterio de diferenciación es, no ya la naturaleza o la función que desarrolla la empleadora, sino el tipo de relación jurídica que la vincula con su personal. De este modo, existen normas claramente destinadas a todos los empleados públicos del conjunto del sector público, afectando a todo tipo de entidades y a todo tipo de trabajadores que queden adscritos al concepto de empleado público (recurriendo a una acepción igual o incluso más amplia que la del Estatuto Básico, Ley 7/2007, de 12 de julio, EBEP); pero también existen normas exclusivas para funcionarios públicos, como hay normas exclusivas para los trabajadores, en sentido estricto; o normas para ambos colectivos pero aplicables exclusivamente en una concreta Administración pública.

Y así, casi sucesivamente. La variedad de supuestos es tal que revaloriza la importancia que adquiere la forma o literalidad con la que se delimitan los ámbitos de aplicación de cada uno de los diferentes preceptos, incluso aunque pertenezcan a la misma norma.

De este modo, algunas normas, sobre todo las que toman como referencia directa o por reenvío la definición que del sector público efectúan las leyes generales de presupuestos en materia de *"bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica en materia de gastos de personal al servicio del sector público"* (art. 22.1, de la Ley 2/2012, de 29 de junio), tienen un ámbito de aplicación verdaderamente universal, tanto en lo que respecta a lo que ha de considerarse sector público sino también respecto del personal a su servicio. Ya se trate de una relación jurídica de naturaleza funcionarial o estatutaria, laboral, o incluso mercantil y administrativa en determinados casos (el caso de la alta dirección o de los cargos públicos), o ya presten sus servicios en la Administración General del Estado, en cualquiera de las comunidades autónomas, o en alguna de las corporaciones y entidades que conforman la Administración local. Incluidos, cómo no, aquellos otros trabajadores que

REGAP



MONOGRÁFICO
O emprego público

lo hagan para entidades de derecho público dependientes o adscritas a las anteriores, en los órganos constitucionales o con un estatuto jurídico especial; y, por último, también quienes lo hagan en fundaciones y sociedades mercantiles de las que también pueda predicarse su carácter de públicas. Universalidad en la aplicación de un concreto mandato legal que deberá entenderse además plenamente compatible con el mantenimiento del resto del estatuto jurídico que es propio de cada tipo de sujeto, como sucede con los trabajadores a su servicio regidos por la legislación laboral común; de forma que, respecto de éstos, lo que en realidad se imponen son nuevos límites o nuevas reglas específicas de las que antes carecían (por ejemplo, en materia de jornada y tiempo de trabajo, ahora mínima y no máxima, y además con carácter imperativo y no disponible) y que deberán conjugarse con el resto de las normas de ordenación común.

La anterior, sin embargo, no es la única fórmula legislativa de delimitación ya que se alterna con otras en las que los sujetos destinatarios se definen con redacciones más o menos elípticas que provocan la consiguiente duda acerca de su auténtica extensión. Es el caso, por ejemplo, de las normas limitativas de las prestaciones sociales o mejoras voluntarias de seguridad social previstas para la contingencia de incapacidad temporal (art. 9 RD Ley 20/2012), y en parte también, de las que limitan el crédito horario de los representantes de los trabajadores. Así, en la primera, se define su ámbito subjetivo mediante la alusión literal al *personal al servicio de las administraciones públicas, organismos y entidades dependientes de las mismas y órganos constitucionales*. Menciona ésta, la de entidades dependientes (de las administraciones anteriores, territoriales e institucionales, se entiende), que es confusa ya que cabría dudar si el mismo carácter de dependientes tienen aquellas sociedades o fundaciones a las que domina o tutela, respectivamente, la correspondiente administración que ostente la titularidad o la mayoría de su capital patrimonial. Algo parecido ocurre en el precepto que le sigue (art. 10 RD Ley 20/2012), respecto del ámbito de la limitación de los permisos sindicales y créditos horarios de los representantes de los trabajadores, donde, en vez de utilizar la regla de la remisión a la norma presupuestaria que define con mayor amplitud el concepto de sector público, vuelve a utilizarse una propia en la que se incluyen a las *administraciones públicas y organismos, entidades, universidades, fundaciones y sociedades dependientes*, que sí parece que debe alcanzar a las sociedades mercantiles públicas.

Son normas que, además, nacen con vocación de convivir con otras. A veces sólo para permitir que puedan ser ratificadas, pero en ocasiones, porque así se prevé expresamente, para que puedan ser moduladas y hasta incluso corregidas por muy imperativos que parezcan a primera vista sus mandatos. Normas complementarias que pueden provenir de la misma Administración estatal que dicta la ley pero también de aquellas otras instancias que ostentan igualmente competencias legislativas, con lo que el campo parece que queda abierto a cualquier ámbito administrativo. Como ocurre con las posibilidades de ingreso de nuevos efectivos en las plantillas de trabajadores, no sólo de carácter temporal sino también indefinidos; en la delimitación de otras causas de bajas médicas que puedan conllevar una mejora voluntaria del cien por cien de la retribución; o, de nuevo, y también, en materia tiempo de trabajo.

Es lo que sucede en relación con la jornada anual, donde las divergencias pueden resultar patentes. En primer lugar, en el propio nivel de la Administración General del Estado, cuya resolución específica dictada al efecto, de 28 de diciembre de 2012, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, excluye de forma expresa a sectores funcionales completos como el de la docencia, la sanidad o instituciones penitenciarias, además del entero sector

público empresarial. Una cuantificación de la jornada de trabajo anual que no coincidirá tampoco con la establecida en determinados ámbitos autonómicos, por ejemplo sanitarios, donde el número de horas de trabajo efectivo al año son diferentes y menores que las previstas con carácter general.

En este juego técnicamente complejo de armonización legislativa, otro tanto cabe decir respecto de la reiteración de la regla por la que se suspende la eficacia de todo tipo de convenios, pactos o acuerdos colectivos que resulten contradictorios con los nuevos imperativos legales. No ya porque se incluya por obra de distintas normas jurídicas entre el acervo de las facultades que integran el poder organizativo de las administraciones públicas, tanto para el personal funcional como laboral (arts. 32 y 38.10 del EBEP ex disposición adicional segunda del Real Decreto-Ley 20/2012), esta especie singular de inaplicación del convenio colectivo permitida en cualquier momento, sino porque, de nuevo, esa reiteración se encuentra dentro de una misma norma jurídica, con lo que ello conlleva desde la perspectiva de la extensión de su uso sea sólo en aquellos casos para los que esté expresamente previsto, sea para todos en general. Esto último es lo que sucede con el Real Decreto-Ley 20/2012, máxime si se tiene en cuenta que una de esas formulaciones parece hacerse con ese carácter general e indiferenciado para el conjunto de su articulado (art. 16), respecto de los arts. 9.7, 10.2 o 14.3 de la misma norma.

Teniendo presente lo anterior, se pueden observar, tanto en el Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, como en las leyes de presupuestos para los años 2012, 2013, 2014 y 2015 (Ley 2/2012, de 29 de junio, Ley 17/2012, de 27 de diciembre, Ley 22/2013, de 23 de diciembre y Ley 37/2014, de 26 de diciembre) los siguientes tipos de normas: a) normas de empleo público que tienen como destinatarios a todos los componentes de este gran espacio que es el sector público ampliamente entendido, sea por razón de su forma jurídica, por el tipo de actividad que realiza, o por su titularidad patrimonial, y sean trabajadores o funcionarios; b) normas que son de aplicación sólo a los sujetos adscritos a un determinado nivel territorial, estatal o autonómico, refiriéndose de forma común a trabajadores y funcionarios; c) normas que quedan igualmente restringidas a un único nivel territorial pero que sólo resultan de aplicación a aquellos sujetos que ostenten carácter o naturaleza estrictamente administrativa o pública pero no a los trabajadores de esos centros; d) normas que quedan destinadas exclusivamente al conjunto de administraciones y entidades a encuadrar en la categoría de sujetos de derecho público, con exclusión más o menos expresa por tanto de los de derecho privado; y, e) normas que aun estando destinadas a todo el ámbito de lo público o sólo a una parte, es decir, según sea entendido éste desde un punto de vista organizativo o funcional, permiten sin embargo su modulación o modificación si adscrito a niveles políticos y territoriales distintos.

Como observación final de esta introducción ha de ponerse de manifiesto las numerosas dudas de inconstitucionalidad que se han suscitado en torno a la regulación contenida tanto en la Ley 2/2012, de 19 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012 (LPGE/2012) como en relación con el RDLey 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad RDL 20/2012), en relación con: a) la constitucionalidad del uso del instrumento del Real Decreto Ley en conexión con el cumplimiento de las exigencias constitucionales (art. 86) de extraordinaria y urgente necesidad; b) respecto del art. 37 referido al derecho a la negociación colectiva e, indirectamente, a la libertad sindical (art. 28) en cuanto que las normas citadas y particular-

Regap



MONOGRÁFICO
O emprego público

mente el RDL 20/2012 determinan la posibilidad de suspender las cláusulas de los convenios colectivos que se opongan a lo establecido en dicha norma respecto, entre otras cuestiones, a la jornada; c) en lo que se refiere al art. 9 CE en cuanto su contenido pudiera considerarse expropiatorio de derechos ya devengados, particularmente en lo que hace a la supresión de una paga extraordinaria o a la modificación a la baja de los permisos y vacaciones; y d) en cuanto a la invasión competencial por parte del Estado de las facultades que corresponden a las comunidades autónomas en cuanto a la determinación de las condiciones de prestación de servicios de los funcionarios públicos.

A este respecto hay que indicar que, en primer lugar, las excepcionales circunstancias de crisis económica y las exigencias de control del gasto público determinadas por la redacción actual del art. 135 CE, han solidado entenderse fundamento suficiente como para habilitar al Estado a acudir al instrumento normativo del Real Decreto-Ley. Como igualmente se puede entender, en línea con determinadas resoluciones del Tribunal Constitucional, que el condicionamiento normativo estatal de la negociación colectiva, incluso la laboral, queda justificado por el papel ordenador de esa negociación que el propio Tribunal Constitucional ha reconocido al Estado (y ejemplo de ello son las sentencias de los años 2014 y 2015 referidas a la reforma laboral), una intervención mucho más legitimada en cuanto a la negociación colectiva de los funcionarios públicos que incluso se ha considerado como no derivada directamente del art. 37 CE sino de consecuencia de la naturaleza en este caso de un derecho de configuración legal, además del principio general, muchas veces afirmado por el Tribunal Constitucional, de la sumisión jerárquica de los convenios colectivos al imperio de la ley.

Por otra parte, la tacha de expropiatoria de la legislación en análisis respecto de derechos ya devengados de los empleados públicos, si bien tiene acogida en cuanto a la supresión de la totalidad de la paga extraordinaria una vez una parte de ella ha sido ya generada por el trabajo desarrollado en los primeros quince días del semestre a cuyo tiempo de generación corresponde la paga suprimida, no es posible extenderla a la reducción de los días de permiso o de duración de las vacaciones, configurados un derecho que sólo vincula en cuanto está en vigor, pero que queda sin efecto a partir de la regulación legal que determina esa reducción ya que se trata de un efecto hacia el futuro que en nada constituye una aplicación retroactiva en peor de la norma que es lo que prohíbe el art. 9 de la CE. Finalmente, habiendo acudido el Estado al fundamento constitucional material de la competencia estatal sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica en materia de gastos de personal al servicio del sector público, tampoco parece que pueda aceptarse que esa decisión normativa suponga afectación de las competencias de desarrollo del estatuto de la función pública que corresponde a las comunidades autónomas. En todo caso, la admisión a trámite por parte del Tribunal Constitucional de diferentes recursos de inconstitucionalidad así como de una cuestión de inconstitucionalidad al respecto deja abierta la cuestión y en consecuencia imprejuizado su resultado.

2 La jornada de trabajo en el empleo público

2.1 Referentes normativos

La norma fundamental actualmente vigente en relación con la jornada de trabajo en el empleo público, entendido en sentido amplio y comprensivo tanto de los funcionarios públicos como

del personal asalariado sometido a las normas jurídico-laborales, es la disposición adicional septuagésima primera de la Ley 2/2012, de 19 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012 (que se nombrará a partir de ahora como DA 71ª LPGE/2012), la cual tiene como título justamente el de "*Jornada General del Trabajo en el sector público*". Una materia que no ha sido modificada por ulteriores reformas, ni por el Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad (RDL 20/2012), ni tampoco por las Leyes 17/2012, de 27 de diciembre, 22/2013, de 23 de diciembre, y 36/2014, de 26 de diciembre, todas ellas de Presupuestos Generales del Estado para los años 2013, 2014 y 2015.

Por otra parte, pero sólo en relación con el colectivo de los empleados públicos que ostentan la condición de funcionario público o asimilado a esos efectos, para los que rigen los arts. 47 y siguientes del EBEP (sobre jornada de trabajo, permisos y vacaciones), hay que tener en cuenta, a su vez, que, por el art. 8 del RDL 20/2012, han sido modificados los arts. 48 y 50 (referidos a permisos y vacaciones de los funcionarios públicos). Como consecuencia de esta reforma se redujo a sólo tres días la duración del permiso calificado como "*por asuntos particulares*" y se suprimieron los días de permiso retribuido adicionales por razón de antigüedad (art. 48, k) del EBEP); fijándose al mismo tiempo la duración de las vacaciones en veintidós días hábiles, con exclusión tanto de sábados como de domingos, duración que, en virtud de la misma reforma, pierde el carácter de mínimo que antes ostentaba (mejorable, por tanto, en virtud básicamente de la negociación colectiva), para configurarse como un máximo no susceptible de incremento alguno (art. 50 del EBEP). Aunque la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del sector público, haya ampliado a cinco días los de permiso por asuntos particulares.

También respecto de los funcionarios públicos, pero sólo del personal civil al servicio de la Administración General del Estado y de los organismos públicos dependientes de ella, se dictó, de conformidad con el art. 12 del Real Decreto 256/2012, de 27 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, la resolución de 28 de diciembre de 2012, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se dictaron instrucciones sobre jornada y horarios de trabajo del personal al servicio de la Administración General del Estado y sus organismos públicos.

No obstante su ámbito subjetivo inicial sean sólo los funcionarios públicos, se trata de una norma cuyo ámbito de aplicación se refiere a "*todos los empleados públicos*" (punto 1.1), afectando, en consecuencia, tanto a los funcionarios públicos en sentido propio como a los servidores públicos vinculados a la Administración pública por otro tipo de relación jurídica, en concreto laboral. Sin embargo, no puede obviarse que su vigencia se restringe, según criterios territoriales, a los empleados públicos de la Administración Estatal, comprendiéndose en la misma la Administración General del Estado (AGE), las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social y cualquier organismo público, agencia o entidad de derecho público (esto es, con personalidad jurídica propia siempre que sea pública) que esté vinculado o dependa de la AGE y que se rija por la normativa general de la función pública. En concreto, y respecto del personal laboral dependiente de organismos públicos de la AGE, la resolución de 28 de diciembre de 2012 señala que la distribución de la jornada y la fijación de los horarios se materializarán en el "*calendario laboral*". Instrumento que será fruto de la negociación colectiva, pero que deberá respetar en todo caso el contenido de la citada resolución, siendo de directa aplicación en lo no previsto en dicho calendario o en defecto

Regap

MONOGRÁFICO
O emprego público

del mismo. Un calendario laboral que, con todos estos condicionantes, habrá de aprobarse antes del 28 de febrero de cada año.

Hay que señalar, por último, que las reglas aplicables en materia de jornada se encuentran, con frecuencia y extensión notable, en los acuerdos, pactos y convenios colectivos aplicables a cada grupo de empleados públicos, si bien hay que recordar que, como lo establece el apartado dos de la DA 71ª LPGE/2012, desde el 30 de junio de 2012, y en relación con todos los trabajadores del sector público, ha quedado suspendida *“la eficacia de las previsiones en materia de jornada y horario contenidas en los acuerdos, pactos y convenios vigentes en los entes, organismos y entidades del Sector público (...) que contradigan lo previsto en este artículo”*. Se trata de un mandato que, respecto de los funcionarios públicos y otros empleados de la Administración pública, se ha visto confirmado, con carácter general, por el art 32 del EBEP (en la nueva redacción dada por el art. 7 del RDLey 20/2012), en virtud del cual los órganos de gobierno de las administraciones públicas pueden suspender o modificar el cumplimiento de convenios colectivos o acuerdos ya firmados en la medida estrictamente necesaria para salvaguardar el interés público. Pero que es igualmente válido para los empleados públicos con la condición jurídica de trabajadores asalariados. En consecuencia, lo específicamente previsto en la DA 71ª LPGE/2012 en materia de jornada de trabajo efectivo supone la suspensión de la eficacia de cualquier norma colectiva del sector público, entendido en el sentido más amplio posible, incluso por encima del propio EBEP, en tanto que sea contraria a sus previsiones; lo que incluye los convenios colectivos vigentes en relación con todas las entidades que integran el sector público, tal y como es específicamente definido a estos efectos.

Respecto de la vigencia temporal de la norma contenida en la DA 71ª LPGE/2012 en lo que se refiere a la duración de la jornada y a la suspensión de las normas colectivas contrarias a este mandato, es indudable que permanece inalterada pese a que tal precepto se encuentre recogido en una norma presupuestaria, es decir, dotada, con carácter general, de una vigencia sólo temporal y anual. En todo caso, las leyes presupuestarias no dejan de ser por todo ello, y en ningún momento, leyes ordinarias en lo demás, tanto en su sentido formal como material (SSTC 126/87, de 16 de julio y 61/1997, de 20 de marzo, entre otras muchas). Es lo que sucede con la DA 71ª LPGE/2012, tal y como se desprende de su propio tenor literal inicial: *“A partir de la entrada en vigor de esta Ley (es decir, de forma indefinida hasta que sus previsiones no sean expresamente modificadas o suprimidas por una norma posterior de igual rango), la jornada general de trabajo del personal del sector público no podrá ser inferior a treinta y siete horas y media semanales de trabajo efectivo de promedio en cómputo anual”*. En su virtud, lo establecido en la DA 71ª LPGE/2012, no habiendo sido posteriormente modificado, ha de aplicarse a la jornada de trabajo de todo el personal del sector público, mientras no se produzca su reforma o derogación.

2.2 Ámbito objetivo y subjetivo de aplicación de la disposición adicional 71ª de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012

Una de las características singulares de la DA 71ª LPGE/2012 es que tiene un ámbito de aplicación subjetivo prácticamente universal para el conjunto de los servidores que integran la noción de empleado público, con la única excepción puntual de los que ostenten la condición técnica de cargo público. La DA 71ª, además, está dotada, expresamente (apartado tres de

la DA 71ª LPGE/2012), de la condición de legislación que se dicta al amparo de lo dispuesto en los artículos 149.1.7ª, 149.1.13ª y 149.1.18ª de la Constitución. De lo que resulta que se trata de un tipo de normativa de obligada aplicación a todas las relaciones de prestación de servicios existentes en el conjunto de las entidades del sector público; así como de forzosa observancia, en su condición de normativa básica para las comunidades autónomas y las entidades locales, en lo que se refiere al régimen estatutario de sus funcionarios, que son los únicos sobre los que tienen competencias al ser la laboral competencia exclusiva estatal.

Se trata en todo caso de un ámbito de aplicación más amplio que el de su antecedente material inmediato, el que representó el art. 4 del Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, por el que ya se fijó con rango de ley la jornada ordinaria de los empleados públicos, al estar la aplicación de ésta restringida de forma explícita a la noción más estricta de "sector público estatal". Pese a ello, no se evitó sin embargo la generación de alguna que otra situación equívoca, sobre todo a nivel de entidades locales y corporaciones municipales, en tanto que llegó a entenderse directamente aplicable el contenido de sus mandatos a la totalidad de los empleados de este tercer nivel, en virtud de la tradicional asimilación que a tal efecto contenida en el art. 94 del vigente art. 94 de la Ley de Bases de Régimen Local (Ley 7/1985, de 2 de abril). Precepto en el que expresamente se establece que "*la jornada de trabajo de los funcionarios de Administración local será en cómputo anual la misma que se fije para los funcionarios de la Administración del Estado*". Equívoco provocado, fundamentalmente por no tener en cuenta el art. 3.1 del EBEP, donde se establece una reserva material específica de coordinación y supervisión de la Administración local, a favor de la legislación de las comunidades autónomas; y también, y sobre todo, por el diferente régimen jurídico que procedía aplicar en cualquier caso respecto del personal con vínculo o relación laboral respecto de los funcionarios.

De cualquier modo, y como se ha dicho, la DA 71ª LPGE/2012 es de aplicación ahora, y sin duda, al conjunto de los empleados públicos, entendidos nominativamente éstos en los términos del art. 2 del EBEP: esto es, personal funcionario o regulado por el derecho administrativo y personal laboral. Y ello con independencia de que la relación contractual de muchos de estos trabajadores quede incluso extramuros del grueso de la normativa que contiene el EBEP, como ocurre, por ejemplo, con el personal contratado por algunos de los denominados entes instrumentales dependientes de las administraciones públicas, en especial, los constituidos bajo fórmulas propias de derecho privado, como son las fundaciones y las sociedades mercantiles.

Este ámbito de aplicación general queda confirmado expresamente por la propia DA 71ª LPGE/2012, al establecer de manera expresa qué debe entenderse por sector público afectado por esta nueva regla general de jornada de trabajo. En este sentido cabe destacar que la enumeración que se contiene en la DA 71ª, manifestación clara de ese propósito general, abarca desde la Administración pública territorial, a la Administración institucional, los consorcios dotados de personalidad jurídica propia, las fundaciones con aportación mayoritaria pública, las entidades públicas empresariales e, incluso, a las sociedades mercantiles en cuyo capital la participación directa o indirecta, de las entidades mencionadas en las letras a) a e) del mismo apartado de la DA71ª (entidades públicas de cualquier tipo) sea superior al 50 por 100.

regap

MONOGRÁFICO
O emprego público

2.3 Jornada general de trabajo en el sector público

2.3.1 Duración general: su condición de mínima inderogable

La jornada general de trabajo en el Sector público queda establecida, de conformidad con el apartado uno de la DA 71ª LPGE/2012, en *“treinta y siete horas y media semanales de trabajo efectivo de promedio en cómputo anual”*. Duración que no se establece como estándar o máxima sino como mínimo inderogable, ni siquiera por la negociación colectiva. De forma que no se podrá recurrir a los pactos, acuerdos o convenios vigentes en la empresa afectada para una posible minoración del tiempo de trabajo en virtud del principio de norma mínima, ya que la misma DA 71ª LPGE/2012, como se ha indicado antes, sin establecer su derogación, sí determina que la eficacia de este tipo de previsiones *“queda suspendida”* (lo que hay que entender igualmente de forma indefinida), en lo *“que contradiga lo previsto en este artículo”*. Que no es otra cosa que la fijación de un mínimo inderogable a la duración de la jornada de trabajo efectivo en el conjunto del sector público.

La principal aportación de esta norma es, por tanto, su pretensión de convertirse en jornada mínima y real —*efectiva*— en cómputo anual, y no sólo en jornada máxima o meramente orientativa, ni siquiera teórica o “en bruto”, que es como tradicionalmente había venido siendo considerada. Es la defensa de los intereses generales, vinculados en este caso a la necesidad de adoptar medidas para hacer frente a la crisis económica, así como la exigencia constitucional del objetivo de la estabilidad presupuestaria, las que permiten establecer una regla legal que resulta contraria a la tradición laboral de la regulación de la jornada. Una regulación habitualmente inspirada en la lógica del principio de norma mínima, según el cual, lo establecido en una ley puede ser mejorado, en beneficio del trabajador, por normas de rango inferior, básicamente por los convenios colectivos. La referida DA 71ª LPGE/2012 se mueve así en una dirección contraria a este clásico principio del derecho laboral de forma que establece, no un máximo de jornada mejorable por la negociación colectiva, sino un mínimo que debe ser respetado en todo caso; razón por la cual la norma suspende la eficacia de los convenios colectivos que otra cosa establecieran al respecto, en concreto, jornadas máximas de trabajo inferiores a esas treinta y siete horas y media de trabajo efectivo semanales en cómputo anual.

El mandato legal de una jornada mínima inderogable por la negociación colectiva no sólo afecta a la relación entre la ley y los convenios ya negociados y vigentes, los cuales, como se ha dicho, han de adaptar su contenido a esa exigencia mínima, careciendo de valor cualquier previsión convencional en contrario; también se proyecta sobre el contenido de los convenios y acuerdos que pudieran negociarse en materia de jornada con posterioridad a junio de 2012. De forma que, si un convenio o acuerdo posterior pretendiera fijar una jornada general de trabajo inferior a esas treinta y siete horas y media de trabajo efectivo en cómputo anual, habría de considerarse ilegal en este punto, al prohibirlo expresamente la propia DA 71ª LPGE/2012. La cual, como puede apreciarse, establece, sin condicionante temporal alguno de duración o vigencia, una regla general que ha de ser respetada en su integridad, al adquirir la textura propia de una prohibición en sentido estricto, impidiendo que la jornada de trabajo sea, en todo este sector público, ampliamente entendido, inferior en cualquier caso a las reiteradas treinta y siete horas y media de promedio en cómputo anual.

Con esta regulación, a la que se han de añadir las limitaciones instauradas por el RD Ley 20/2012 respecto de los permisos de los funcionarios públicos, lo que pretende también el legislador es que la nueva cuantificación de la jornada tenga un alcance verdaderamente homogéneo en todo el sector público. Y ello tanto desde una perspectiva territorial como personal, al haber sido eliminadas no solo las opciones de una posible determinación autonómica de cuantía inferior, sino también la posibilidad de que la misma se produzca por la vía de la personalización de la jornada efectiva.

2.3.2 El cómputo anual de la jornada mínima de treinta y siete horas y media semanales de trabajo efectivo

Desde la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, de 7 de febrero de 1964, no ha existido en realidad una determinación legal expresa de la jornada de trabajo para todo el personal funcional o al servicio de la Administración pública, quedando fijada desde entonces en el ámbito estatal por vía reglamentaria, en virtud de la delegación expresa contenida en dicha norma. En los últimos años dicha determinación ha venido siendo instaurada por lo general por pactos y acuerdos así como por las distintas legislaciones autonómicas, entre las que se generalizó por otra parte la fijación de la jornada de 35 horas semanales, bien por ley formal, bien por los correspondientes decretos autonómicos.

Partiendo de la fijación de las 37 horas y media de trabajo efectivo, pero teniendo en cuenta que se trata de una duración promedio en cómputo anual, es necesario determinar la cuantía (aquí mínima) de la jornada anual que se desprende de la DA 71ª LPGE/2012. Para ello podría recurrirse a las mismas reglas de equivalencia establecidas a partir de la instauración de la jornada máxima legal ordinaria de cuarenta horas semanales impuesta por el art. 34 del Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (ET). Equivalencia que genera un total anual de 1.826 horas y 27 minutos (art. 6, b) del Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva, de 8 de febrero de 1983). Una cifra que resulta de establecer el número de días efectivamente laborables del año, así como el de horas diarias de trabajo teóricas (a través del mecanismo consistente en promediar la jornada legal enunciada en horas/semana, 40 horas, y el número de días laborables teóricos semanales, seis días).

Más concretamente, los días laborables anuales máximos se fijaron en 274 (cifra que se obtiene de deducir de los 365 días estándar de duración del año, los correspondientes a los 52 domingos anuales, más los 26 días de vacaciones, es decir, los treinta naturales del art. 38 del ET menos los cuatro domingos que siempre abarcan, y los 13 días festivos anuales (considerando que uno tiene lugar también de forma natural en la época vacacional). Todo lo anterior hace una suma de 91 días no laborables que, restados a los 365 días del año, arroja el resultado antes dicho de 274 días laborables teóricos anuales. La segunda cifra o multiplicador es el resultado de la operación que consiste en dividir las 40 horas semanales de jornada legal máxima entre los posibles días laborables de la semana que, como se sabe, pueden ser hasta seis (6), ya que uno ha de considerarse de descanso necesario con independencia de que el cómputo del total por este concepto (un día y medio, art. 37.1 ET) pueda disfrutarse de forma acumulada en periodos de referencia más amplios. Lo anterior produce un resultado de 6 horas y 40 minutos de trabajo por día laborable teórico; tiempo que, multiplicado por los 274 días laborables igualmente teóricos, genera la jornada anual de 1.826 horas y 27 minutos.

Regap



MONOGRÁFICO
O emprego público

Sin embargo, la Resolución de 20 de diciembre de 2005, de la Secretaría General para la Administración Pública, por la que se dictaron instrucciones sobre jornada y horarios de trabajo del personal civil al servicio de la AGE, fijó la jornada anual en el ámbito de la AGE, en 1.647 horas/año. Cifra que, en realidad, ya se incluyó en la resolución de la Secretaría de Estado para la Administración Pública, de 10 de marzo de 2003, como consecuencia del Acuerdo entre la Administración y los sindicatos para el periodo 2003-2004. Resolución que ha sido derogada y sustituida por la antes mencionada de 28 de diciembre de 2012, en la que la cifra de horas de trabajo anual, ahora con carácter de mínima y no de máxima, se establece en la nueva cantidad de 1.664 horas anuales de trabajo efectivo. Lo que representa un incremento neto de diecisiete horas de trabajo al año de difícil aprehensión, al no haberse hecho público los razonamientos internos o el proceso deductivo utilizado para llegar a esa cifra.

Fijada esta cifra total, no parece necesario detenerse en hacer, partiendo de las 37 horas y media, un cálculo similar al del ET, ya que la cifra sería la de 1.712 horas y 30 minutos/año de trabajo efectivo. Resultado de multiplicar los mismos 274 días laborables posibles por 6 horas y 15 minutos (que es a su vez el fruto de dividir las 37,5 horas semanales por los mismos seis días laborables posibles por semana), lo que da el resultado total, siempre de jornada anual mínima, de 1.712 horas y 30 minutos. Sin embargo, y aun teniendo en cuenta que la jornada de 1.664 horas/año corresponde sólo al personal civil que preste sus servicios en organismos y entidades públicas del Estado (el que puede calificarse como sector público estatal), pero no al resto de los empleados del sector público que desarrollen su trabajo en otras administraciones, y mucho menos en otras entidades como empresas o sociedades mercantiles dotadas de personalidad jurídica privada, lo cierto es que, como indica el punto 3.2 de la resolución de 28 de diciembre de 2012 y se deriva de la forma de organización habitual de trabajo en la Administración pública, los empleados públicos sólo han de trabajar en jornadas de lunes a viernes, es decir, sólo en cinco días laborables a la semana; lo que, sin duda, repercute en las operaciones aritméticas de cálculo de la jornada anual como las antes realizadas, en las que se tomaba como referencia una laboralidad semanal de seis días.

Así, si se dividen las 37 horas y media semanales de trabajo efectivo entre los cinco días laborables teóricos de la semana, el resultado es de 7 horas y 30 minutos de trabajo por cada día; si este tiempo estándar de trabajo diario se multiplica por los días laborables previstos, el resultado será, aproximadamente, el de las mencionadas 1.664 horas anuales de trabajo (en concreto, 1.672 horas y 30 minutos). En efecto, si se descuentan de los 365 días de duración estándar del año, los 52 domingos, los 52 sábados, los 22 días hábiles de vacaciones (30 naturales menos los 8 que resultan de excluir los sábados y domingos ya computados, como así lo establece el punto 9.1 de la resolución de 28 de diciembre de 2012), los 13 festivos y los tres días de asuntos particulares del art. 48, k) del EBEP (y a los que también se refiere el punto 9.7 de la resolución de 28 de diciembre de 2012), el resultado es de 223 días laborables. Número que multiplicado por las 7 horas y 30 minutos diarios de trabajo, arroja un total anual de 1.672 horas y 30 minutos.

La diferencia de 8 horas y 30 minutos posiblemente sea debida al hecho de que se compute un día más festivo (hasta los 14); o, también, del margen que siguen representando determinados días que se han de considerar como materialmente inhábiles, como el 24 y el 31 de diciembre, en los que permanecen cerrados la mayor parte de los centros de trabajo de todas las administraciones públicas. Y ello pese a que estos últimos no tengan ese reflejo formal de días festivos no recuperables ni siquiera en la principal norma de organización de

la Administración (Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), al contrario de lo que sí ocurre por ejemplo en otras instancias de idéntica naturaleza jurídica como es la Administración de Justicia (artículo 182 de la Ley Orgánica 6/1985, del Poder Judicial). De hecho, así viene a establecerlo la propia resolución de 28 de diciembre de 2012 (punto 9.8), según la cual, los días 24 y 31 de diciembre permanecerán cerradas las oficinas públicas a excepción de determinados servicios de información y registro, debiendo además incorporar los calendarios laborales dos días de permiso adicionales cuando los días 24 y 31 de diciembre coincidan en festivo, sábado o día no laborable. Al igual que ocurre cuando alguna festividad laboral de carácter nacional, no recuperable y no sustituible por las comunidades autónomas, coincidan con sábado en dicho año (punto 9.8), en el sentido de que también deberá incorporarse en esos calendarios laborales un día adicional de permiso en esos casos.

Sea por la razón que fuere, lo cierto es que la resolución de 28 de diciembre de 2012 ha establecido que la proyección anual de las 37 horas y media de trabajo efectivo semanal la constituyen las referidas 1.664 horas anuales de trabajo, siendo ésta la cifra que ha de considerarse como jornada mínima obligatoria en el sector público estatal. Lo que no quiere decir tampoco que esas 1.664 horas/año sean las que efectivamente se trabajen, ya que, de ellas, habrán de descontarse las horas y días de trabajo que la propia resolución de 28 de diciembre de 2012 prevé como de tiempo efectivo aunque no se realice la prestación laboral. Así sucede, entre otros ejemplos, con la pausa de 30 minutos durante la jornada de trabajo (punto 3.3 de la resolución), con los tiempos de ausencia para someterse a técnicas de fecundación o reproducción o para asistir a reuniones en los centros educativos en los casos de hijos con discapacidad (puntos 8.4. y 8.5 de la resolución, respecto de la conciliación de la vida personal y laboral), o incluso con los permisos formativos (punto 10 de la resolución).

Todo lo anterior es válido siempre que se entienda que el mandato de la DA 71ª LPGE/2012, de exigir "*treinta y siete horas y media semanales de trabajo efectivo de promedio en cómputo anual*", está obligando a realizar esa proyección anual. Que es la premisa de la que se parte, entre otras razones, porque de ninguna otra manera puede entenderse esta exigencia sino como la necesidad de que haya un mínimo de jornada efectiva de trabajo en el año; no debiéndose entender respetada sólo con establecer de forma nominal una duración semanal de la jornada de 37 horas y media de trabajo efectivo, no siendo aceptable una distribución irregular o no homogénea en el calendario, sea por el número de días de la semana o de horas al día, que finalmente no se asegure esa cantidad absoluta de horas de trabajo efectivo al año. Porque entonces no tendría sentido que la DA 71ª exigiera que las 37 horas y media sean un promedio de trabajo derivado de una suma total de horas/año, de ahí que esa cifra total acabe siendo fundamental al respecto. En definitiva, en realidad lo que existe es un tope mínimo inderogable de la jornada anual, siendo secundario que se trabaje o no de forma regular los días efectivos de trabajo, al poderse aplicar una distribución irregular de la jornada siempre que la suma de las horas trabajadas respete ese mínimo anual.

Finalmente, esa misma jornada se aplicará a los empleados públicos que no pertenecen al sector público estatal, general y ampliamente considerado, incluyendo a las entidades públicas empresariales, sin distinguir entre funcionarios o laborales (como no lo hace la resolución de 28 de diciembre de 2012), ni entre entidades regidas por el derecho administrativo o por el derecho privado, mucho más cuando esa jornada mínima de 1.664 horas de trabajo anuales rige igualmente para los empleados de carácter laboral del sector público estatal,

Regap



MONOGRÁFICO
O emprego público

dejándose tan sólo al criterio de la negociación colectiva el adaptar el mandato de la DA 71ª LPGE/2012, pero siempre que no se contradiga lo fijado en la misma.

2.3.3 Otras cuestiones relativas a la jornada de trabajo

2.3.3.a. La fijación de jornadas superiores al mínimo inderogable

Obviamente no son ilegales jornadas de trabajo superiores a la cifra de 1.664 horas/año que podrán fijarse por convenio colectivo, acuerdo o pacto. Lo mismo que nada hay en el contenido de la DA 71ª LPGE/2012 que impida, por cualquiera de las vías legales, incluida la referida al descuelgue genérico o desvinculación del convenio colectivo (ex arts. 41 y 82 ET), el establecimiento *ex post* de jornadas de trabajo superiores en cómputo anual. Sin duda alguna, si la retribución no se altera; y con una mayor retribución proporcional sólo si, a su vez, se respetan los límites establecidos a la cuantía general de las retribuciones por que supone la fijación de topes de incremento de la masa salarial.

2.3.3.b. La forma de cómputo del tiempo de trabajo efectivo

La jornada de trabajo se computa teniendo como referencia el trabajo efectivo. Noción que, a los efectos laborales, se define como el tiempo que medie entre el comienzo y el final de la jornada, siempre que en este tiempo el trabajador se encuentre en su puesto de trabajo (art. 34.5 ET). La cuestión que se suscita es la de si pueden considerarse tiempo de trabajo efectivo otros tiempos así calificados tanto en el ET (el tiempo del crédito sindical, las horas de lactancia, el tiempo de descanso en jornadas continuadas, etc.), como en la propia norma convencional.

En este punto, y ya que la DA 71ª LPGE/2012 nada indica, hay que entender que debe computarse como tiempo de trabajo efectivo no sólo aquél que está asimilado al mismo por la ley, sino también el que el propio convenio colectivo así considere, aunque siempre que no resulte plenamente contradictorio con su explícita finalidad. Sobre esta cuestión, y en la medida en que la DA 71ª no contiene una regla propia de determinación del tiempo de trabajo efectivo sino que se remite, al utilizar la denominación legal, a los criterios establecidos al respecto, puede afirmarse pues, y con carácter general, que resulta computable como tiempo de trabajo efectivo tanto el que así lo sea, de acuerdo con lo establecido en el art. 34.5 del ET, como el tiempo que el mismo ET, otras normas legales, y las propias convencionales así lo consideren, por asimilación al mismo.

Como sucede con los tiempos de formación, con el descanso durante la jornada de trabajo y, por supuesto, todos los días de permiso retribuido en relación con toda la gama posible de causas: fallecimiento de familiares, traslado de domicilio, matrimonio, hospitalización, nacimiento de hijos, exámenes, cumplimiento de deber público, lactancia, exámenes prenatales, etc. Y también, el dedicado al desempeño de las funciones representativas o crédito sindical. En todos estos casos, y a diferencia de los distintos tipos de permisos adicionales o por asuntos particulares, es necesario que exista una causa, normalmente aleatoria, que es la circunstancia que confiere al trabajador el derecho a ausentarse del trabajo manteniendo, en cambio, la retribución, considerándose esos tiempos como prestados efectivamente, o asimilados a tiempo de trabajo efectivo, a los fines de la realización de la jornada mínima anual. Si bien no se escapa que el incremento del número de tales días concedidos por las

causas enumeradas puede ser también una forma indirecta de reducción del tiempo real de trabajo.

También el punto 3.3 de la resolución de 28 de diciembre de 2012 concede validez como tiempo trabajado al de descanso en la jornada (que la resolución establece en 30 minutos), o a los casos de jornadas reducidas por motivos de conciliación de la vida personal y laboral (punto 8), particularmente en lo que hace a la reducción por ausencia durante la jornada de trabajo para someterse a técnicas de fecundación o reproducción asistida o a la reducción por asistencia a reuniones de coordinación educativa en los casos de hijos con discapacidad. Y algo semejante sucede con los permisos formativos (punto 10), sin que haga ninguna mención a los permisos retribuidos más tradicionales, como los citados antes, sino sólo a los que se configuran en la práctica como tiempo de trabajo de libre disposición, que éstos sí que se ven fuertemente limitados.

2.3.3.c. Distribución del tiempo de trabajo: horarios

No resulta necesariamente aplicable lo establecido en la resolución de 28 de diciembre de 2012 (punto 3.2.) donde se fijan horarios diarios concretos, según la jornada sea de mañana o de mañana y tarde, ya que corresponde a la organización de la entidad o empresa, a través de la negociación colectiva, determinar qué horarios y con qué distribución se van a aplicar, siempre que se respete el mínimo anual de las 1.664 horas de trabajo efectivo.

Por otra parte, hay que señalar que el cómputo de treinta y siete horas y media semanales en proyección anual permite, desde luego, una distribución irregular de dicha jornada siempre que, como se ha dicho, el resultado final arroje un promedio semanal equivalente o, dicho de otro modo, un determinado número mínimo de horas de trabajo efectivo en el año. A tal efecto hay que tener en cuenta además que la actual redacción del art. 34.1 del ET permite establecer dicha forma de distribución tanto si es alcanzada mediante convenio colectivo o acuerdo de empresa; como, en su defecto, por decisión unilateral de la empresa. Eso sí, siempre que se respeten las normas sobre descanso mínimo y obligatorio de la jornada diaria y semanal —tanto los de naturaleza interna en la misma jornada, como el que hay de media entre el fin de una y el comienzo de la siguiente—, y así se dé a conocer al trabajador con un preaviso mínimo.

2.3.3.d. Ampliación de jornada y horas extraordinarias

La ampliación de la jornada ordinaria que ha de operarse en los casos en que la establecida fuera inferior a las treinta y siete horas y media semanales (o a las equivalentes en módulo anual) significa que, de una parte, ese incremento del tiempo de trabajo no tiene una contrapartida de incremento de la retribución, ya que ésa es justamente la finalidad de la DA 71ª LPGE/2012: reducir el coste/hora de los trabajadores del sector público al imponer, no variando la retribución, una jornada mínima como la descrita. Así lo dice expresamente el párrafo último de su apartado uno.

De otra parte, el efecto del incremento de las horas de trabajo, que han de ser consideradas todas ellas como horas ordinarias, supone elevar el nivel a partir del cual el exceso de horas debe considerarse extraordinario. Que sólo serán las que superen las horas que, conforme a la distribución que se establezca en el convenio colectivo o por acuerdo, sean ordinarias en referencia al día; las que superen las treinta y siete horas y media de jornada semanal, si este

Regap



MONOGRÁFICO
O emprego público

es el cómputo; o, las 1.664 horas anuales, si ésta es la referencia temporal que finalmente se tome. Todo tiempo de trabajo, por tanto, que supere esa duración respectiva deberá considerarse tiempo de trabajo extraordinario.

2.3.3.e. Jornadas especiales

La DA 71ª LPGE/2012 también se refiere a las jornadas especiales que pudieran existir (con clara mención de los supuestos contemplados en el Real Decreto 1561/1995, de 21 de septiembre, tales como las establecidas para sectores como transportes, comercio, campo, mar, o en condiciones específicas), las cuales habrán de adaptarse también a lo exigido en esta disposición adicional. Sobre todo, cuando estas normas utilicen como referente la jornada ordinaria de trabajo que, ahora y en el sector público es, como se ha insistido, treinta y siete horas y media de trabajo en cómputo semanal o 1.664 en cómputo anual. En concreto, la DA 71ª LPGE/2012 exige al respecto *“los cambios que fueran necesarios en su caso para adecuarse a la modificación general en la jornada ordinaria”*. Previendo, además, (punto 7) esa adaptación en relación con, por ejemplo, las jornadas de verano respecto de las cuales se subraya que la adaptación horaria que tenga lugar con ocasión de este tipo de jornada, deberá recuperarse en alguna medida, ya que resulta siempre obligado el respeto, dice expresamente, a la duración mínima de la jornada en cómputo anual. Finalmente, lo dicho respecto de las jornadas especiales puede hacerse extensivo, ya que la norma tampoco diferencia, a cualquier otro tipo de jornadas especiales en la medida en que su referencia sea la jornada ordinaria general de trabajo, como es el caso por ejemplo de supuestos de dedicación a tiempo parcial por reducción de legal de dedicación al cuidado de hijos y familiares como consecuencia del ejercicio de cualesquiera de las modalidades previstas en materia de conciliación de la vida laboral y familiar.

2.3.3.f. Descansos, festivos y vacaciones

En cuanto a los días festivos, cabría plantearse hasta qué punto pueden seguir manteniéndose los días festivos previstos con anterioridad; siendo la respuesta positiva sólo si el total anual de la jornada, computando esos días como festivos, alcanza el mínimo de las 1.664 horas. Debe recordarse que esta posibilidad está implantada por la resolución de 28 de diciembre de 2012 ya que en su punto 9.8 se establece que los días 24 y 31 de diciembre no serán hábiles con carácter general, garantizándose su disfrute al trasladarse a otro día si coinciden en festivo, sábado o día no laborable. Una garantía similar a la que se introduce en el caso de que alguna de las festividades laborales nacionales, no recuperables ni sustituibles por las comunidades autónomas (en el margen que el art. 37 ET les atribuye) coincida en sábado. Por lo que hace a las vacaciones, la regla general en el sector público es la de los 22 días hábiles de vacaciones por lo que, igualmente, introduce la cifra de vacaciones máximas de que podrán disfrutar los trabajadores.

2.3.3.g. Permisos retribuidos

En primer lugar, y en relación con los permisos por asuntos particulares, el EBEP y la resolución de 28 de diciembre de 2012 son aplicables con carácter general (salvo en el caso de las empresas públicas) limitándose sólo a los cinco días señalados en el art. 48 del EBEP, a partir de la Ley 15/2014. En cuanto a los demás permisos retribuidos, su repertorio y los días concedidos a cada supuesto, en la medida en que se computan como tiempo de trabajo

efectivo, no alteran el cómputo anual de la jornada, en cuyo resultado se integran. Por otra parte, ni la DA 71ª LPGE/2012, ni la resolución de 28 de diciembre de 2012, los mencionan. Cualquiera de estos permisos, pues, sea por matrimonio, por fallecimiento (del cónyuge, hijos, padres, hermanos, abuelos, nietos, padres, hermanos y abuelos del cónyuge, familiares políticos o consanguíneos de tercer grado), por nacimiento de hijos, por accidente o enfermedad graves, hospitalización o intervención quirúrgica sin hospitalización que precise reposo domiciliario (de parientes hasta el segundo grado de afinidad o consanguinidad), por traslado del domicilio familiar habitual, por licencia para exámenes, por cumplimiento de un deber público inexcusable, la reducción de jornada por lactancia, y por realización de exámenes prenatales y de técnica de preparación al parto no supondrían impacto negativo en el total de horas de trabajo. Como se ha dicho ya, todas estas ausencias del trabajo, al tratarse de licencias o permisos retribuidos, se computan como tiempo de trabajo y no suponen ninguna reducción del monto final de horas anuales efectivamente realizadas. Lo que significa que su regulación está al margen de la DA 71ª LPGE/2012 y que pueden ser acordados libremente por los negociadores, constituyendo mediante su posible incremento, una reconducción de los días establecidos por asuntos particulares que, como se ha visto, de forma inevitable quedan reducidos a sólo cinco.

2.4 La jornada de trabajo en las normas autonómicas

Como se ha advertido ya, la regulación de la jornada de trabajo en el empleo público remite, respetando las exigencias generales de necesaria observancia en el conjunto del sector público, al ejercicio por parte de las comunidades autónomas de sus competencias en esta materia. Que son mucho más amplias en lo que hace a los funcionarios públicos, respecto de los cuales las CCAA tienen la posibilidad de establecer normas de desarrollo de lo básico fijado por el Estado; y algo más reducidas en lo que se refiere a los empleados públicos de carácter laboral en relación con los cuales las CCAA carecen de competencias normativas, si bien dejando a salvo siempre las de ejecución y de aplicación de lo establecido por el Estado.

Pues bien, prácticamente todas las CCAA han aprobado normas reguladoras de la jornada, los permisos y las vacaciones entre las que cabe señalar las siguientes características comunes: a) Aunque estas normas se refieren esencialmente a los funcionarios públicos, existen algunas que amplían su ámbito de aplicación también al personal laboral; b) En todas estas normas se incluyen previsiones acerca de la jornada mínima a desarrollar así como toda una serie de reglas respecto del calendario laboral, las jornadas especiales y los permisos y vacaciones; c) Aunque se trata de disposiciones de carácter general, suelen incluir excepciones en relación con los colectivos que la propia resolución de 28 de diciembre de 2012, repetidamente citada, considera merecedores de un trato particular como es el del personal sanitario, educativo o de instituciones penitenciarias.

En relación con el ámbito subjetivo de aplicación de las normas autonómicas en materia de jornada en el empleo público, la instrucción 1/2012, de la Secretaría General para la Administración Pública sobre la aplicación del Decreto-Ley 1/2012, de 19 de junio, en materia de jornada laboral, vacaciones y permisos al personal de la Administración general de la Junta de Andalucía, establece que su contenido será de aplicación al personal funcionario de las instituciones públicas dependientes de la Junta de Andalucía, pero también al personal laboral incluido en el ámbito de aplicación del convenio colectivo del personal laboral de la

Regap



MONOGRÁFICO
O emprego público

administración de la Junta de Andalucía, con exclusión, por tanto, de otro personal laboral (como es el caso de las sociedades mercantiles públicas).

De forma algo diferente, el Decreto 149/2013, de 6 de agosto, de la CA de Extremadura, dedicado a regular la jornada y horarios de trabajo, los permisos y las vacaciones, se refiere sólo al personal funcionario, funcionado respecto del personal laboral de la Administración de la CA de Extremadura sólo con carácter supletorio en defecto de las normas laborales y de las disposiciones convencionales en vigor. Por su parte, el Decreto 59/2013, de 5 de septiembre, de la CA de Castilla y León, se aplica exclusivamente al personal funcionario, con exclusión del personal laboral, lo que también hace el Decreto 35/2014, de 1 de agosto, de la CA de las Islas Baleares. En consecuencia, puede decirse que las normas autonómicas en materia de jornada se dirigen prioritariamente a los funcionarios públicos y sólo indirectamente, cuando no lo excluyen, al personal laboral; algo lógico en razón de las competencias autonómicas que se han señalado antes. Esto significa que el personal laboral tendrá su propia regulación que se compone de las normas de obligada observancia general que se han descrito antes, así como de las normas convencionales que no se opongan a lo establecido en éstas; algo que también es aplicable al personal laboral de cualquier ente o empresa que esté integrada en el Sector público, entendido en sentido amplio.

Por lo que se refiere al contenido de estas normas, cabe señalar que, junto a la imposición obligada de la jornada de 37 horas y 30 minutos en cómputo semanal, contienen una serie de reglas detalladas respecto del horario (aceptando con carácter general un tipo de horario con distribución irregular de la jornada siempre que se garantice el cumplimiento del mínimo de las 37 horas y media de promedio en cómputo anual), de las jornadas especiales y sobre todo de los permisos retribuidos respecto de los cuales se contemplan toda la amplia gama de estos permisos (por guarda legal, por conciliación de la vida personal y laboral, por formación o por cumplimiento de deber público que no han quedado afectados por las normas generales de tiempo de trabajo en el empleo público y que se computan normalmente como tiempo de trabajo efectivo, como así sucede, aunque no con carácter general, en relación con los 30 minutos de pausa en los casos de jornadas continuadas; todo ello con la salvedad de los permisos por asuntos propios que quedan limitados, hoy, a la cifra de cinco días al año. En cuanto a las vacaciones, en todas las normas aparece la exigencia de un máximo de los veintidós días hábiles, con independencia de otras en relación con los periodos de disfrute que en nada afectan a dicha duración máxima. A estos efectos puede destacarse el Decreto 59/2013 de la CA de Castilla y León en cuanto a la forma de cálculo de la jornada anual partiendo de las 37 horas y 30 minutos semanales de exigencia general o respecto del concepto de tiempo de trabajo efectivo incluyendo en el mismo las pausas, los permisos de formación o los créditos de horas de los representantes sindicales, o, en fin, en cuanto a la amplia gama habitual de permisos retribuidos que se computan como tiempo de trabajo. Y también el Decreto 35/2014, de la CA de las Islas Baleares que contiene una amplia y detallada relación de horarios o jornadas especiales que en nada afectan al necesario respeto de la duración mínima anual general de la jornada de trabajo.

Por lo que hace a supuestos especiales de jornada respecto de actividades o colectivos particulares, hay que recordar que la propia Resolución de 12 de diciembre de 2012, en relación con la AGE, excluye de su aplicación al personal militar de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, a quienes desempeñan su trabajo en las instituciones penitenciarias así como al personal sanitario y docente. Estas mismas o seme-

jantes exclusiones también se han incluido en las normas autonómicas, siendo un ejemplo, de ello la discutible fijación de una jornada de sólo 33 horas y 45 minutos para el personal funcionario interino y laboral temporal o indefinido no fijo que realiza la Instrucción 1/2012 de la Junta de Andalucía; mientras que sí queda justificada la de 1.645 horas/año (turno diurno), 1.470 horas/año (turno nocturno) y 1.530 horas/año (turno rotatorio), establecidas por el Decreto 175/1992, de 29 de septiembre, modificado por el Decreto 522/2012, de 20 de noviembre, para el personal de los centros e instituciones sanitarias del Servicio Andaluz de Salud. O la exclusión, remitiendo a sus normas particulares, que hace el Decreto 59/2013 de la CA de Castilla y León, del personal estatutario del Servicio de Salud de Castilla y León o del personal funcionario docente de la consejería competente en materia de educación y resto del personal docente no universitario, salvo que realice funciones administrativas en cuyo caso se regirá por la norma general; algo semejante a lo que hace el Decreto 149/2013 de la CA de Extremadura en cuanto al personal docente no universitario, al investigador y al personal estatutario de los servicios de salud.

Algo peculiares son las previsiones del Decreto 17/2015, de 17 de febrero, de la CA de Euzkadi, que establece la jornada de trabajo anual para el año 2015 del personal funcionario, estatutario y laboral de la Administración pública de la comunidad, el cual, dirigido sólo a fijar la duración de la jornada anual en relación con todo tipo de empleados públicos (funcionarios, incluidos los docentes no universitarios, personal de la Ertzaintza y del Servicio Vasco de Salud, funcionarios de la Administración de Justicia de la CA, personal laboral de la Administración autonómica) la establece, para el año 2015, en 1.614 horas y 30 minutos, ignorando en este punto la exigencia general de las 1.664 horas/año conforme a lo que se ha dicho páginas antes, añadiendo además que la jornada anual de presencia efectiva será de 1.592 horas/año.

3 Las prestaciones sociales complementarias

Las prestaciones sociales complementarias en el empleo público han sido reguladas por el conjunto de normas que, bajo las exigencias comunes de estabilidad presupuestaria y reducción del déficit público se han venido aprobando sobre todo desde el año 2012. Más concretamente, por la Ley 2/2012, de 19 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012 (LPGE/2012), el Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad (RDL 20/2012), por la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013 (LPGE/2013), por la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014 (LPGE/2014) y por la Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015 (LPGE/2015).

3.1 Los complementos durante la situación de incapacidad temporal

Puesto que se trata de una prestación de complemento a otra de la Seguridad Social, es necesario diferenciar entre quienes (laborales o funcionarios) están incluidos en el Régimen General de la Seguridad Social, y los funcionarios públicos que se encuentran adscritos al sistema de Clases Pasivas y su correspondiente Mutualidad.

Regap

MONOGRÁFICO
O emprego público

3.1.1 Los complementos durante la situación de IT del personal, funcionario o laboral, al servicio de una entidad pública o asimilada, integrado en el Régimen General de la Seguridad Social

El RDL 20/2012 contiene previsiones en materia de gastos de acción social, en concreto, los referidos a la cuestión de las prestaciones complementarias en relación con la incapacidad temporal (IT). A este efecto, su art. 9 viene a establecer ciertas limitaciones a los complementos que pueden dispensarse a los trabajadores en situación de IT, diferenciando si esta contingencia deriva de un riesgo común o profesional. Hay que tener en cuenta que en este artículo lo que se fija son las cuantías máximas que pueden alcanzar esos complementos, dejando la norma a cada Administración pública la posibilidad de establecer la cuantía concreta del complemento específico que habrá de abonarse, tanto al personal funcionario como laboral que esté incluido en el Régimen General de la Seguridad Social. Cuantías máximas que el art. 9.2 del RDL 20/2012 establece, sintéticamente expresadas, en los siguientes términos:

3.1.1.a. Incapacidad temporal derivada de contingencias comunes (art. 9.1.1º RDL 20/2012)

Durante los tres primeros días de esta situación, en los que como se sabe no se perciben prestaciones de la Seguridad Social (art. 131 del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, LGSS), el complemento consistirá en una cantidad que podrá alcanzar hasta el 50 por 100 de las retribuciones diarias que vinieran percibiéndose en el mes anterior al de causarse la IT. Desde el cuarto al vigésimo día de baja, ambos incluidos, en los que ya sí se obtienen prestaciones sociales públicas de la Seguridad Social (consistentes en un 60 por 100 de la base reguladora de la prestación, derivada, como se sabe, de las bases de cotización anteriores y éstas, a su vez, del salario realmente percibido, art. 129 LGSS), el complemento no podrá ser superior a la cuantía que se derive de restar, al 75 por 100 de las retribuciones que vinieran percibiendo los trabajadores en el mes anterior al causarse la baja por incapacidad, la propia cuantía de la prestación. Lo que puede significar un porcentaje variable de las retribuciones complementarias según la base de cotización por la que cotice el trabajador o funcionario que, como se sabe, está topada conforme a las normas presupuestarias de cada año; de forma que, mientras mayor sea la retribución, mayor será también la diferencia entre la cuantía de la prestación (calculada sobre la base de cotización) y el 75 por 100 de las retribuciones.

Y ello con independencia de que, en estos casos, la prestación social básica esté, desde el día cuarto al decimoquinto, ambos incluidos, a cargo de la propia empresa o Administración pública, como así lo establece el art. 131.1, segundo párrafo de la LGSS; siendo abonada por la entidad de gestión de la Seguridad Social desde el día decimosexto en adelante. El que la LGSS asigne, desde el día cuarto al decimoquinto de duración de la IT, el coste de las prestaciones a la propia entidad empleadora no altera la naturaleza de estas prestaciones, que seguirán siendo públicas y básicas (por regulación, requisitos y condiciones) aunque se paguen a costa del presupuesto de las entidades empleadoras. No pueden pues considerarse como prestaciones complementarias de tipo voluntario, no estando sometidas, por tanto, a limitación alguna ya que su cuantía viene impuesta por las normas de Seguridad Social reguladoras de la prestación de IT.

Desde el vigésimo primer día hasta el nonagésimo, ambos inclusive, el complemento económico de las situaciones de IT podrá alcanzar, sumado a la prestación básica de Seguridad

Social (que es del 75 por 100 de la base reguladora, art. 129 LGSS), el 100 por 100 de las retribuciones básicas, de la prestación por hijo a cargo, en su caso, así como de las retribuciones complementarias. Una formulación muy genérica que abarca prácticamente el conjunto de las retribuciones que se vinieran percibiendo en el mes anterior al inicio de la IT, con la salvedad de las retribuciones que tuviesen carácter variable. De forma que, en este periodo, que comprende hasta el fin de los tres primeros meses, el complemento por IT podrá alcanzar porcentajes que parten del 25 por 100 de las retribuciones hasta porcentajes más altos según, como se ha indicado antes, la retribución del trabajador y la base por la que cotice.

Al no haber referencias a los días posteriores al nonagésimo, si es que persiste la situación de IT, podría quizás entenderse que se percibirá exclusivamente la prestación de la Seguridad Social, sin que sea posible establecer complementos de ningún tipo. Es cierto que esta exclusión no se contempla expresamente en relación con el personal, funcionario o laboral, incluido en el Régimen General de la Seguridad Social, pero puede deducirse, y aplicarse analógicamente, del número 3, *in fine*, del mismo art. 9 RDL 20/2012, el cual, en relación con el personal integrado en algún régimen especial de la Seguridad Social referido a los funcionarios públicos, expresamente señala que, a partir del día nonagésimo, será de aplicación el subsidio establecido en las normas de cada régimen especial de la Seguridad Social de funcionarios (Mutualidad de Funcionarios Civiles del Estado, Instituto Social de las Fuerzas Armadas y Mutualidad General Judicial). Es decir, estos funcionarios no podrán percibir prestaciones complementarias por IT a partir del día nonagésimo a cargo de las entidades públicas en las que desarrollen su actividad, salvo las expresamente establecidas en las normas que regulan la Seguridad Social de estos colectivos. Una regla, por tanto, que también puede aplicarse a los empleados públicos integrados en el Régimen General de la Seguridad Social.

Por lo que se refiere, en fin, a las situaciones de ausencia del trabajo por causa de enfermedad o accidente que no den lugar a una IT y, en consecuencia, se carezca de la prestación de Seguridad Social (IT sin baja), la LPGE/2013 ha previsto que se aplicará en la nómina del trabajador el descuento establecido para la situación de incapacidad temporal, aunque no se indique de forma precisa cuál será ésta, al remitirse a lo que tenga establecido cada Administración pública al respecto. No obstante, y dado que en razón del tipo de ausencia ésta no podrá abarcar más que unos pocos días hasta dar inicio a la situación de IT, el descuento aplicable parece que será, con carácter general, el mismo que se establece para los tres días iniciales de la IT (es decir, un 50 por 100 de las retribuciones); que no se aplicará, sin embargo, al menos en el ámbito de la AGE, cuando el número de días de ausencia por enfermedad o accidente en el año natural no supere la cifra que se establezca por orden del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

3.1.1.b. Incapacidad temporal derivada de riesgos profesionales (art. 9.1.2º RDL 20/2012)

Como siempre sucede con las contingencias derivadas de riesgos profesionales, su tratamiento es más favorable, en términos de calidad y cuantía de la prestación, que en el caso de las contingencias comunes. Lo que también acontece con la situación de IT. Así, si la IT deriva de este tipo de riesgos (definidos, para las situaciones acogidas al Régimen General de la Seguridad Social, al margen de que sea personal laboral o funcionario), tiene sus propios límites de cuantías máximas para las prestaciones complementarias y que se concretan en la cantidad que, sumada a la de la prestación de la Seguridad Social, alcance el 100 por 100

Regap

MONOGRÁFICO
O emprego público

de la totalidad de las prestaciones que correspondan al trabajador de que se trate en el mes anterior al de causarse la IT.

Ha de recordarse a este respecto que la prestación de la Seguridad Social es el 75 por 100 desde el primer día de la IT (arts. 129 y 131.1, primer párrafo de la LGSS), por lo que los porcentajes de prestaciones complementarias serán variables según la cuantía de las retribuciones, de nuevo teniendo en cuenta el total de las retribuciones y si la base de cotización que también está topada según lo imponen las leyes presupuestarias de cada año. Quizás pudiera interpretarse a este efecto que el abono de este posible complemento máximo tiene fin también con el nonagésimo día, a partir del cual no se abonarán complementos prestacionales de ningún tipo, restando al trabajador exclusivamente la prestación pública de la Seguridad Social siempre que se imponga esa visión restrictiva expresamente establecida para los funcionarios integrados en las Mutualidades (art. 9.3. *in fine* RDLey 20/2012). Opción interpretativa que puede ser desde luego discutible, en tanto que no establecida expresamente para los trabajadores o empleados del Régimen General, pudiendo sostenerse la continuación del complemento al tratarse de una contingencia profesional, como se sabe especialmente tratada desde el punto de vista de la protección social.

3.1.1.c. Otros posibles complementos de IT

El art. 9.5, primer párrafo del RDL 20/2012 prevé que cada Administración pública y respecto de su personal, funcionario o laboral, podrá establecer, siempre con carácter excepcional y en casos debidamente justificados (considerando siempre tales los supuestos de hospitalización e intervención quirúrgica), un complemento económico por la situación de IT que no podrá superar el 100 por 100 de las retribuciones que se han mencionado antes.

3.1.2 Los complementos por IT para los funcionarios públicos y asimilados acogidos a alguno de los regímenes especiales de la Seguridad Social

Aunque se trata de normas que, sin duda alguna, no se aplican a los trabajadores asalariados, también para los funcionarios públicos civiles del Estado, de las Fuerzas Armadas y de la Administración judicial, se establecen limitaciones que, en un caso (el de las IT derivadas de contingencias comunes), son a la vez máximas y mínimas, semejantes a las mencionadas antes y con idénticos límites temporales.

Lo que se materializa, en relación a este tipo de funcionarios, en la obligación para estas administraciones públicas, de abonar unas prestaciones por IT (que aquí no pueden considerarse como complementarias sino como básicas) que se fijan, si el origen de la IT es común, en las siguientes: el 50 por 100 de la suma de las retribuciones, tanto básicas como complementarias, como de la prestación por hijo a cargo, en su caso y tomando como referencia las retribuciones percibidas en el mes anterior al de causarse la baja por IT (pagándose desde el primer al tercer día de la IT); el 75 por 100 de las mismas retribuciones (que se abonan desde el cuarto al vigésimo día); y el 100 por 100 de las mismas retribuciones (desde el día vigésimo primero al nonagésimo). No hay, pues, posibilidad de complemento alguno respecto de este personal.

No obstante, el art. 9.5, segundo párrafo, RDL 20/2012 declara que los funcionarios públicos integrados en los Regímenes Especiales no podrán percibir una cantidad inferior, en situación

de IT por contingencias comunes que la que le correspondería a un funcionario integrado en el Régimen General de la Seguridad Social, incluyendo toda clase de complementos que pudieran establecerse. Por lo que, de existir, la Administración habrá de completar las prestaciones de IT derivadas de contingencias comunes también de los funcionarios públicos en los mismos términos que lo previsto para funcionarios y trabajadores integrados en el Régimen General de la Seguridad Social. Además, normas especiales se encuentran en el RDL 20/2012 en relación también con las prestaciones básicas y complementarias, en situación de IT, que tienen derecho a percibir los funcionarios públicos integrantes de la Administración de Justicia (art. 9.4 y disposición final undécima del RDL 20/2012), o de la Guardia Civil (disposición adicional sexta del RDL 20/2012). Por otra parte, y con carácter general, también las administraciones públicas podrán establecer complementos de hasta el 100 por 100 de la retribución del funcionario, en los casos excepcionales, ya citados antes, debidamente justificados.

Si, en cambio, la contingencia es profesional, el art. 9.3 RDL 20/2012, primer párrafo *in fine*, sí que prevé complementos prestacionales que, sumados a la prestación de la Seguridad Social establecida en las normas reguladoras de los Regímenes Especiales citados, no pueden superar el 100 por 100 de las retribuciones que correspondieran a ese personal en el mes anterior al de causarse la IT. Complemento prestacional que, en principio, parece que deja de abonarse, salvo lo que se dirá ahora, a partir del día nonagésimo primero de duración de la IT, disfrutando el funcionario en su caso de las prestaciones previstas en las Mutualidades de Funcionarios que no pueden ser consideradas complementarias en el sentido en que se utiliza este término en el presente trabajo.

3.1.3 El desarrollo de las previsiones del RDL 20/2012 en materia de prestaciones durante la situación de IT

Para la aplicación de los complementos de IT, la disposición transitoria decimoquinta establece que cada Administración pública desarrollará las previsiones, ya descritas, contenidas en el art. 9 del RDL 20/2012.

En cuanto al personal, tanto funcionario como laboral, de la AGE, es el propio RDL 20/2012, en su disposición adicional decimoctava, el que establece la cuantía de los complementos prestacionales. Precepto que sigue la misma pauta que lo establecido en el art. 9, diferenciando entre contingencias comunes o profesionales, estableciendo, en el primer caso, unas prestaciones complementarias que alcanzan el máximo establecido en el art. 9 de la misma norma: 50 por 100 de las retribuciones básicas del mes anterior a la baja (los tres primeros días de la situación de IT); el 75 por 100 de las retribuciones del trabajador, descontando de esta cantidad la percibida como prestación de la Seguridad Social (desde el cuarto al vigésimo día, ambos inclusive); el 100 por 100 de las retribuciones (a partir del día vigésimo primero en adelante y hasta el nonagésimo día). Como ya se ha indicado, este último límite temporal no aparece expresamente citado en la disposición adicional decimoctava del RDL 20/2012, pero puede deducirse de su conexión con las previsiones del art. 9 del mismo RDL 20/2012 así como del hecho de que, cuando se trata de prestaciones complementarias de IT en casos de contingencias profesionales, se diga expresamente que ese complemento regirá "*durante todo el periodo de duración de la misma*"; lo que parece reservar sólo a estas prestaciones el privilegio de mantenerse más allá de los primeros noventa días de la IT. Por otra parte, la misma disposición recoge la posibilidad de prestaciones complementarias hasta el 100

Regap

MONOGRÁFICO
O emprego público

por 100 de las retribuciones en los casos excepcionales y debidamente justificados a que se refiere el art. 9 y que ya han sido comentados.

Si se trata de contingencias profesionales, la disposición adicional decimoctava establece que la prestación reconocida por la Seguridad Social (como se recordará, el 75 por 100 de la base reguladora) se complementará, desde el primer día, hasta el 100 por 100 de las retribuciones que el trabajador o funcionario haya percibido en el mes anterior al de causarse la IT. Un complemento que, como se ha dicho antes, se abonará durante todo el periodo de duración de la IT, con lo que se impone la idea de que estos complementos no han de limitarse necesariamente a los primeros noventa días de la situación de IT derivada de contingencias profesionales.

3.1.4 La afectación de las previsiones establecidas al respeto en los acuerdos, pactos o convenios

Hay que decir que, con carácter general, toda esta gama de instrumentos convencionales quedan directamente afectados por lo establecido en el RDL 20/2012. Así lo ha dejado de manifiesto su art. 16, el cual establece que los acuerdos, pactos y convenios del personal público, entendiendo por tal a cualquier trabajador, funcionario o laboral, que desarrolle sus servicios para un ente, organismo o entidad pública tal y como los enumera y describe en sentido muy amplio el art. 22 de la LPGE/2012, quedan suspendidos en cuanto a las cláusulas que se opongan a lo establecido en el RDL 20/2012. Lo que el apartado 7 del art. 9 del RDL 20/2012 especifica para las prestaciones complementarias por IT, determinando que *“se suspenden los acuerdos, pactos y convenios vigentes que contradigan lo dispuesto en este artículo”*.

Un mandato que queda corroborado por la modificación que el art. 7 del propio RDL 20/2012 introduce en el art. 32 del EBEP, añadiendo un párrafo en el que se reproduce lo que ya contenía el apartado 10 del art. 38 del EBEP, aunque éste sólo en relación con los acuerdos, pactos y convenios suscritos entre la Administración pública y los funcionarios. Señala ahora el art. 32, segundo párrafo, del EBEP que, también respecto de los convenios colectivos y acuerdos que afecten al personal laboral y aunque en su párrafo primero el mismo art. 32 del EBEP diga que se sujetarán a la normativa laboral, cuando existan circunstancias excepcionales y causas graves de interés público en razón de las condiciones económicas, las administraciones públicas podrán suspender o modificar el contenido de los convenios colectivos ya firmados en la medida estrictamente necesaria para salvaguardar el interés público.

No obstante, estas previsiones no se aplican a las entidades públicas empresariales debido a: en primer lugar, porque la dicción del art. 9 del RDL 20/2012 es evidentemente distinta del referente más amplio que representa el art. 22 de la LPGE/2012, al no hablar de sector público sino de administraciones públicas; en segundo lugar, porque, tampoco la disposición adicional decimoctava del RDL 20/2012, que concreta lo establecido respecto de la incapacidad temporal en el ámbito de la AGE, añade nada al enunciado del art. 9, reiterando su referencia la AGE y a los organismos y entidades dependientes de ella; en tercer lugar, porque, cuando otras normas del RDL 20/2012 han pretendido afectar al conjunto del sector público, se han remitido expresamente, a efectos de delimitar su ámbito de aplicación, al art. 22 de la LPGE/2012, como es el caso del art. 16 en cuanto al alcance de la suspensión de acuerdos, pactos y convenios; en cuarto y último lugar, porque, en la enumeración contenida en las

diversas leyes de presupuestos, así como en el mismo art. 9 y en la disposición adicional decimoctava del RDL 20/2012, la mención a los *organismos y entidades dependientes* se sitúa detrás de la referencia a las *administraciones públicas*, en un apartado distinto de aquél en el que se citan las sociedades mercantiles públicas. En consecuencia, lo establecido en el convenio colectivo aplicable en estas entidades (e igualmente lo que pueda suscribirse en el futuro) no queda sometido a los límites, en lo que se refiere a las prestaciones complementarias de IT, pudiendo regir en sus propios términos. Si bien, con la limitación general que representa la prohibición del incremento de la masa salarial.

3.2 Las leyes de presupuestos generales del estado y la materia de la aportación a seguros colectivos y a planes de pensiones

Hay que destacar, en primer lugar, el art. 22.1 de la LGPE/2012 aplicable, con carácter básico, al conjunto del personal, laboral o funcionario, al servicio del sector público entendido en el sentido amplio indicado antes, incluyendo las sociedades mercantiles públicas, y cuyo apartado Tres, en materia de acción social, de la LPGE/2012 impuso que: *"Durante el ejercicio 2012, las administraciones, entidades y sociedades a que se refiere el apartado uno de este artículo no podrán realizar aportaciones a planes de pensiones de empleo o contratos de seguros colectivos que incluyan la cobertura de la contingencia de jubilación"*. Mandato que afectaba sin duda a todo el personal del sector público, tal y como acaba de ser definido, incluidos los funcionarios públicos de todas estas entidades, ya que el apartado once del mismo art. 22 establecía que la prohibición contenida en el apartado tres constituía una aplicación de lo previsto en el art. 29 del EBEP, el cual califica de retribuciones diferidas las cantidades que las administraciones públicas transfieran en concepto de aportaciones a los planes de empleo o contratos de seguros colectivos que incluyan la contingencia de jubilación, integrándolas en todo caso en la masa salarial y fijando como límite cuantitativo de esas aportaciones el monto total máximo de esa masa salarial. Lo que en definitiva quiere decir, aunque sea un tanto alambicadamente, que, puesto que el art. 29 del EBEP permite a las administraciones públicas hacer aportaciones a planes de pensiones y contratos de seguros colectivos que incluyan la contingencia de jubilación, esta posibilidad estaba sin embargo sujeta a la exigencia legal contenida en el art. 22 de la LPGE/2012, que no fue otra que la de prohibir esas aportaciones durante el año 2012.

Por otra parte, y como ya es habitual en este tipo de normas, el apartado ocho del art. 22, estableció la prioridad o preferencia normativa de las normas contenidas en la LPGE/2012 frente a los acuerdos, convenios o pactos que supongan incrementos retributivos, incluidos los referidos al personal laboral, los cuales deberán sufrir la pertinente adecuación, que no es otra que la de *"devenir inaplicables las cláusulas que establezcan cualquier tipo de incremento"*.

EL RD Ley 20/2012, pues, introdujo una prohibición específica de hacer aportaciones de ningún tipo a planes de pensiones y contratos de seguros colectivos que incluyeran la contingencia de jubilación; prohibición que, al menos parcialmente, se mantiene hoy día. Una prohibición que, de forma muy genérica y en todo muy poco vinculante, que el art. 2.4 de la misma norma trató de atenuar previendo que las cantidades derivadas de la supresión de la paga extraordinaria de diciembre del año 2012 se destinarían en ejercicios futuros a realizar aportaciones a planes de pensiones o contratos de seguro colectivo que incluyeran la cobertura de la contingencia de jubilación en los términos y con el alcance que se determine

Regap



MONOGRÁFICO
O emprego público

en las correspondientes leyes de presupuestos; un compromiso muy inconcreto que hacía depender esa derivación de las sucesivas normas presupuestarias, lo que no ha tenido lugar.

En cualquier caso y volviendo a la cuestión, se trata de mandatos que tienen validez para todo el personal al servicio del sector público, incluido el que trabaje para sociedades mercantiles públicas, sin que en principio quepa resquicio alguno para salvaguardar ningún otro tipo de protección o compensación. Ni tampoco las que representan aquellas aportaciones que pudieran crearse *ex novo* para otro tipo de planes o seguros colectivos aunque estén destinados a contingencias diferentes a la de jubilación, dado el carácter claramente limitativo de la prescripción, que no debe permitir distinciones diferentes a las expresamente establecidas por el legislador.

Para todos estos tipos de entidades, el art. 22 de la LPGE/2013 reiteró, para este año, la prohibición que ya estableciera el art. 22 de la LPGE/2012, en el sentido de que, durante el año 2013 no podían realizarse tampoco aportaciones a planes de pensiones o contratos de seguro colectivo que incluyeran la contingencia de jubilación aplicándose esta previsión todo el personal, laboral o funcionario, de las administraciones públicas entendidas en sentido amplio, como cualquier Administración en sentido propio así como los organismos, entidades e incluso empresas dependientes de ella y en las que haya una relevante participación social de las mismas, como sucede con las sociedades mercantiles públicas.

Si bien, y ésta es una significativa novedad, sí les estaba permitido a los entes públicos citados (administraciones, entidades y sociedades) suscribir contratos de seguro colectivo siempre que incluyeran *la cobertura de contingencias distintas a la jubilación* (párrafo segundo del art. 22 de la LPGE/2013). Algo que sin duda se debe al hecho de que, al incluir habitualmente estos instrumentos de aseguramiento voluntario, de forma conjunta, prestaciones tanto en el caso de jubilación como en el de otras contingencias (incapacidad o muerte), la prohibición del art. 22 de la LPGE/2012 anulaba o suspendía la vigencia de estos seguros en su globalidad, en el sentido de prohibir aportaciones a los mismos con carácter general e indiscriminado. Ya que, en la medida en que se daba cobertura a la contingencia de jubilación, aunque fuere junto a otras, la de éstas podía quedar igualmente suspendida.

La versión del art. 22 de la LPGE/2013, al diferenciar entre las distintas coberturas, prohibía pues tan sólo aquellas aportaciones destinadas a tutelar de forma específica la contingencia de jubilación, permitiendo, en cambio, el mantenimiento (no tanto la suscripción, por lo dicho antes) de contratos de seguro colectivo (no así planes de pensiones), sin perjuicio en todo caso del necesario respeto a la prohibición general de no incurrir en incremento alguno de la masa salarial. En concreto, esas contingencias son, esencialmente, las de incapacidad y muerte o supervivencia, aunque hipotéticamente también podrían ser otras ya que no hay limitación legal en este sentido. La diferencia de trato respecto de las aportaciones a este tipo de contratos de seguro colectivo se debe sin duda a la diferente naturaleza jurídica de las prestaciones (más bien indemnizatorias en los casos distintos al de jubilación), lo que justifica su exclusión de la prohibición. Una naturaleza que, en ningún caso, tienen las prestaciones por jubilación, que se consideran, recuérdese el art. 29 del EBEP y concordantes de la legislación tributaria, retribuciones diferidas. Lo que no significa necesariamente la extensión de la naturaleza propia de la obligación salarial en sentido estricto (por ejemplo a efectos de la regla de la prescripción del art. 59 del ET), pues cuando se ejercitan acciones de reclamación frente al fondo o a la empresa, y como consecuencia sobre todo de distintos

pronunciamientos jurisprudenciales, se ha de estar al carácter preponderante de la acción relativa a prestaciones de la Seguridad Social, aunque sean mejoras voluntarias, que, como se sabe, permiten un mayor plazo para su ejercicio.

De cualquier manera, y como ya se ha dicho, las aportaciones a estos contratos de seguros colectivos sólo pueden hacerse si no provocan un incremento de la masa salarial, fijada en el mismo art. 22, apartado cuarto, de la propia LPGE/2013, respecto del personal laboral. En ese sentido puede decirse que se quiebra, al menos en parte, la evolución última de las normas relativas a los seguros colectivos y planes de pensiones en el sector público. Así, y mientras que las mismas permitían de modo pacífico su suscripción a lo largo de los primeros ejercicios de la década que comienza con el año 2000, normalmente con cuantías máximas fijadas a través de porcentajes distintos a los establecidos para la evolución de la masa salarial —sobre todo a partir del año 2005, entre el 0.5 y 0.3 por ciento, y con bases de cálculo a su vez específicas (sobre masa salarial homogénea excluido, precisamente, el capítulo de acción social)—, a partir de la Ley de Presupuestos para 2011 quedará vetada cualquier aportación a los mismos siempre que integren la contingencia de jubilación (Ley 30/2010, de 22 de diciembre y RDL 20/2011). Prohibición que reiterará en idénticos términos la ley dictada para 2012, hasta que la LPGE/2013 cambió expresamente de criterio a efectos de permitir la diferenciación entre contingencias, salvando así los problemas de continuidad de determinados seguros colectivos de vigencia anual.

La LPGE/2014 volvió a regular, en su art. 20.2, el tema de las aportaciones a planes de empleo o contratos de seguro colectivos, reiterando que, durante el ejercicio 2014, no podrían realizarse aportaciones a planes de pensiones de empleo o contratos de seguro colectivos que incluyeran la contingencia de jubilación. Valen, por tanto, a estos efectos, las consideraciones que se han hecho respecto de la similar previsión contenida en la LPGE/2013, permitiendo aportaciones, y siempre que no se produzca incremento en la masa salarial de la Administración de referencia, que consistan en la suscripción o mantenimiento de contratos de seguros colectivos que no incluyan la contingencia de jubilación.

La novedad de la LPGE/2014 ha sido (y aún está vigente por haberse reiterado en el art. 20.3 de la LPGE/2015) la de que, siempre respetando el tope de masa salarial de cada Administración (a calcular en los términos establecidos en la propia LPGE/2014, y hoy en la LPGE/2015), se podrán realizar, no obstante, aportaciones a planes de pensiones de empleo y seguros colectivos que incluyan la contingencia de jubilación, pero con una exigencia temporal: que los planes o contratos de seguro hubieran sido suscritos con anterioridad al 31 de diciembre de 2011. Esta renovación de la posible aportación a los planes de pensiones no plantea problema jurídico alguno ya que, en virtud del concepto del partícipe en suspenso, es posible la pervivencia del plan aunque no se hagan aportaciones por un periodo limitado; algo más compleja es la problemática del seguro colectivo suscitándose la cuestión de si la falta de aportación durante dos años ha supuesto que, de poderse hacer esas aportaciones en 2014, fuera necesario suscribir un nuevo contrato. Esta consecuencia queda rechazada precisamente por la habilitación introducida por las LPGE/2014 y LPGE/2015 ya que, al exigir que esos contratos de seguros estén vigentes antes del 31 de diciembre de 2011, se parte de la base de que la falta de aportación durante un tiempo sólo suspende, pero no finaliza, el contrato de seguro colectivo suscrito.

Regap



MONOGRÁFICO
O emprego público

3.3 Los gastos de acción social

Se parte de la prohibición absoluta y general de la LPGE/2012 del incremento de los gastos salariales, incluyendo aquí los de protección social o gastos de acción social; lo que afecta, en línea con la habitual pretensión de que las normas presupuestarias se apliquen al conjunto del sector público, ampliamente entendido, a todas las entidades públicas, incluidos los de las sociedades mercantiles estatales y las entidades jurídicas empresariales y restantes organismos públicos. De forma más concreta, la disposición adicional vigésima cuarta de la LPGE/2012 prevé igualmente esa reducción de los gastos de acción social, en cuanto a los funcionarios y al personal laboral de la Administración General del Estado (AGE), determinando la suspensión de los acuerdos o pactos que contengan previsiones contrarias a la finalidad de minorar los gastos de acción social en los términos que marca la propia LPGE/2012.

De forma aún más específica, por cuanto que destinada en exclusiva para el personal laboral al servicio de este omnicomprendido sector público, el apartado cuatro del art. 22 concretó los términos de la prohibición de cualquier tipo de incremento en el capítulo de gastos de personal durante el año 2012 en el sentido de establecer que, a estos efectos, la masa salarial, que es el concepto que debe entenderse congelado, estará constituida por *"el conjunto de las retribuciones salariales y extrasalariales y los gastos de acción social"*, quedando exclusivamente exceptuados una serie de conceptos, entre los que no se encuentra desde luego ningún componente que pueda tener carácter salarial, ni presente ni diferido, ni tampoco de prestación social complementaria, ni de acción social. Toda vez que dicho listado se integra de manera literal por: prestaciones e indemnizaciones de la Seguridad Social, que se han de entender en sentido estricto; cotizaciones sociales a cargo del empleador por posibles alzas, recargos o conceptos asimilados; indemnizaciones por traslados, suspensiones o despidos; y, por último, otras indemnizaciones o suplidos, como consecuencia del necesario resarcimiento de los gastos en los que pudiera haber incurrido el trabajador con causa en el desempeño de su trabajo.

Con idéntica finalidad, la disposición adicional vigésima cuarta de la LPGE/2013, pese a que viene a reproducir (y a prorrogar, por tanto) el contenido de la disposición adicional del mismo número de la LPGE/2012, establece, como ésta lo hiciera, que, con el objetivo de reducir los gastos de acción social en los términos previstos en la propia LPGE/2013, se suspenden las previsiones de los acuerdos, pactos y convenios que resulten contrarias a esa minoración.

Pese a la aparente e innecesaria reiteración que supone esta disposición en cuanto que viene a repetir mandatos generales ya establecidos en normas sustantivas de indubitada vigencia indefinida, como la del art. 16 del RDL 20/2012, debe resaltarse que su funcionalidad puede ser mucho mayor de lo que es. Y es que la suspensión de acuerdos, pactos y convenios que ordena se efectuará, dice literalmente (apartado uno de la disposición adicional vigésima cuarta de la LPGE/2013), en la medida en que sean contrarios al objetivo de la *efectiva minoración de los gastos de acción social previstos en esta ley*. Por tanto, y puesto que importa precisar a qué objetivo de minoración se refiere esta norma, puede afirmarse ya que no es una minoración genérica, en el sentido de establecer un deber u obligación, jurídicamente perfecta, que imponga un mandato preciso de reducción de todos los gastos de acción social del tipo que sean y, en consecuencia, a suspender los convenios colectivos en lo que no se reduzca, en todo caso y partida por partida, cualquier gasto de acción social. Con independencia de que se haya realizado, o propuesto en su caso, por parte de la Administración

General del Estado para determinados subsectores adscritos al mismo (paradores nacionales, puertos de interés general, etc.).

En efecto, la referencia de esta disposición adicional vigésima cuarta de la LPGE/2013 es mucho más concreta, en el sentido de que pretende garantizar los objetivos de minoración de los gastos de acción social que se regulan en la propia LPGE/2013, por tanto, en relación a las concretas partidas de gasto que en ésta se contemplan. A los efectos que aquí interesan, y repasado el texto completo de la norma, cabe identificar hasta tres clases de pronunciamientos sobre minoración de gastos de acción social en las Leyes de Presupuestos.

En primer lugar estaría el que representan las normas ya descritas sobre prohibición de aportación a planes y fondos de pensiones y a seguros colectivos que contemplen la cobertura de jubilación; y, con el ámbito específico que las caracteriza (que es menor, como se ha dicho, que el anterior), el de los límites a las prestaciones complementarias por ausencias por enfermedad que no causen situación de IT. En segundo lugar, cabe incluir también en esta categoría algunas previsiones técnicas como las del art. 10.1.2 de la LPGE/2013, en el que se establece el carácter de crédito vinculante que tiene el epígrafe 162.04 *Acción Social*, es decir, de invariabilidad absoluta de su cuantía y destino en estrictos términos de derecho presupuestario. En tercer lugar, y sobre todo, ha de añadirse también al grupo de normas que sintetizan concretos objetivos de reducción de los gastos de acción social, la singular alusión del apartado Dos de esta misma disposición adicional vigésima cuarta de la LPGE/2013, en la que se le viene a decir a los agentes negociadores, de un modo más indirecto que directo, que sólo se procederá a autorizar por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la nueva masa salarial (por ejemplo, por negociación de nuevos acuerdos o pactos en una serie de entidades y organismos), *teniendo en cuenta la minoración del concepto de acción social*. A pesar de todo lo anterior, que no hace sino traslucir una clara preferencia del legislador sobre el tipo de gastos y capítulos en los que se ha de conseguir el deseado ahorro presupuestario, no puede olvidarse que es éste un mandato específico para el sector estatal, pero cuya concreción es inexistente; debiéndose entender, finalmente, que lo que no puede tener lugar, en ningún caso y bajo ningún concepto, es un incremento de los gastos de acción social, aunque el mandato expreso de reducción o rebaja queda en términos muy poco precisos y, en consecuencia, de difícil e improbable materialización.

regap



MONOGRÁFICO
O emprego público