



Excma. Diputación Provincial de Soria
Ilmo. Sr. Presidente
Calle Caballeros, 17
42003 SORIA

Asunto: Ayudas al estudio para el personal funcionario y laboral de la Diputación provincial de Soria correspondientes al curso académico 2021-2022

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **685/2022**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Desde un punto de vista general, la posibilidad de reconocer a los empleados públicos beneficios sociales o complementos de prestaciones de la Seguridad Social se trata de una cuestión caracterizada por la falta de un modelo que proporcione seguridad jurídica a las propias administraciones y a sus trabajadores, a lo que se añaden los efectos de las medidas de austeridad económica adoptadas en los últimos años y que han tenido como consecuencia, como veremos, la limitación de fondos para la aplicación de las cláusulas de los convenios colectivos y acuerdos aprobados al efecto respectivamente para el personal laboral y el personal funcionario.

Pero centrándonos en el ámbito exclusivo de los beneficios sociales que se fijan vía negociación colectiva, pero que no complementan una prestación del sistema de Seguridad Social, nos encontrándonos ante lo cabe calificar, propiamente, como ayudas sociales. Ámbito en el que se concentran todos aquellos beneficios o complementos que no pueden considerarse como mejoras voluntarias en los términos recogidos en los artículos 43 y 238 del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social, siendo la única norma aplicable el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP) y, en particular, lo establecido en el artículo 37.1.i), donde se recoge como materia negociable los "*criterios generales de acción social*".



En estos casos nos hallamos propiamente en el marco de las denominadas medidas de acción social, definidas como aquellas ayudas económicas o complementos que otorga una Administración pública -de forma unilateral o a través de la negociación colectiva-, sin estar vinculadas a prestaciones del sistema de Seguridad Social, pretenden otorgar un beneficio a los empleados públicos; persiguiéndose con su pago objetivos tan diversos como, entre otros, la compensación de ciertos gastos, el aportar unos ingresos extra ante determinadas necesidades, urgentes o no, que no pueden cubrirse con la correspondiente retribución, cubrir situaciones de necesidad no previstas por el sistema de Seguridad Social o proteger a los empleados frente a posibles responsabilidades o ante un incremento de gastos. Se trata, así, de beneficios accesorios de naturaleza no retributiva que tienen como finalidad la satisfacción de las necesidades personales de los empleados públicos de manera que puedan trabajar más eficazmente en la estructura administrativa correspondiente o sentirse más integrados¹.

Ejemplos de estos beneficios sociales son las ayudas para prótesis dentales, gafas o lentillas, ayudas por nupcialidad, natalidad o adopción, ayudas por familiares con discapacidad, ayudas para guarda y custodia de personas mayores, ayudas para estudios, anticipos, préstamos, premios por antigüedad o permanencia, etc.

Tratando el objeto del presente expediente, entre los beneficios antes señalados, de las llamadas **ayudas para el estudio**, la posición de los Tribunales, ante la propia escasez normativa, se ha inclinado a admitir la validez de este tipo de medida social y a defender la posibilidad de ser negociada colectivamente, dado que estas ayudas no remuneran el trabajo prestado sino que constituyen beneficios incluidos dentro de la política social de las administraciones con sus empleados.

Siendo ello así, fruto de la negociación colectiva en esa Diputación Provincial de Soria se procedió a la aprobación del Convenio Colectivo aplicable al personal laboral y del Acuerdo Regulador de las condiciones económicas, sociales y de empleo aplicables al personal funcionario para los años 2017-2019, ambos actualmente prorrogados y en vigor, y en los que se establece, dentro de los derechos sociales y económicos, ayudas para el estudio para ambos empleados públicos de esa entidad local.

De esta forma, y de conformidad con tales documentos, esa Diputación provincial aprobó las bases de la Convocatoria de Ayudas al Estudio para sus trabajadores, correspondientes al curso académico 2021-2022, mediante Decreto nº 1289 de 17 de marzo de 2022 (BOP 25 de marzo de 2022), en cuya base 3ª se recogen sus cuantías tanto para el personal funcionario como laboral:

¹ Gala Durán, C. *Las políticas de acción social en la Administración Local*. Seminario sobre relaciones colectivas. Federación de Municipios de Cataluña.



• *Ayudas de matrícula y material escolar:* Destinadas a financiar los gastos de matrícula y material escolar de los hijos/as de los empleados de la Diputación Provincial de Soria. Las cuantías máximas por alumno/a o hijo/a son:

- Estudios Universitarios	210 €
- Formación Profesional de Grado Superior	90 €
- Bachillerato y Formación Profesional	80 €
- Enseñanza Secundaria Obligatoria	60 €
- Educación Primaria e Infantil	40 €
- Centros Educación Infantil no gratuitos (Guarderías)	125 €

Dichas cuantías se reducirán proporcionalmente en caso de superar la cuantía de las solicitudes el importe previsto en el presupuesto de la entidad para cada anualidad.

• *Ayudas de estudios del personal:* Dirigidas a financiar los gastos de matrícula del personal que curse estudios académicos en Centros Oficiales. Su cuantía, como máximo, será el 75 % del importe de la matrícula, reduciéndose proporcionalmente en caso de superar la cuantía de las solicitudes el importe previsto en el presupuesto de la entidad para cada anualidad.

Ahora bien, la base 7ª de dicha convocatoria establece una clara distinción entre los empleados públicos de la entidad local, fijando para la financiación de las ayudas (con un presupuesto total de 63.915,10 euros) dos partidas o aplicaciones presupuestarias diferentes (una para el personal funcionario y otra para el personal laboral), asignando un crédito más elevado para los laborales:

1. Ayudas correspondientes a matrícula y material escolar y gastos de residencia:

Funcionarios (92020-16207): 11.185,13 €.

Laborales (92020-16212): 33.555,45 €.

2. Estudios del personal:

Funcionarios (92020-16207): 4.793,62 €.

Laborales (92020-16212): 14.380,90 €.

Pues bien, precisamente estas diferencias en la cuantía de la financiación de las ayudas al estudio a percibir por el personal de la Diputación (en función de ser su vínculo



de naturaleza laboral o funcionarial) constituyen el objeto de la presente queja, por el reparto desigual que, consecuentemente, arrojará la resolución de la convocatoria 2021-2022, aún pendiente; habiéndose presentado por la Junta de Personal un recurso de reposición contra sus bases, todavía sin resolver.

Esta desigualdad, según se indica en la queja, se viene generando desde convocatorias anteriores (2017), amparadas en bases aprobadas con el mismo tenor literal que la ahora cuestionada. Como así ocurría en el caso de la convocatoria de 2020-2021, que según el Acta de la Junta de Gobierno Local de 6 de septiembre de 2021 arrojó los siguientes datos en la concesión de las ayudas, con el consiguiente perjuicio económico para el personal funcionario:

Personal	Concepto ayuda	Importe a Conceder (máximo)	% Ayuda	Importe Concedido
Funcionario	Matricula y material escolar (hijos)	210	44,53	93,51
Laboral	Matricula y material escolar (hijos)	210	98,56	206,98
Funcionario	Gastos residencia (hijos)	2000	44,53	890,6
Laboral	Gastos residencia (hijos)	2000	98,56	1971,21
Funcionario	ayudas de estudio (personal)	462,00	75,00	346,50
Laboral	ayudas de estudio (personal)	847,77	75,00	635,83

Para justificar esta situación diferenciada, esa Diputación provincial alega en el informe remitido a esta Institución que fue introducida en el citado Convenio Colectivo aplicable al personal laboral y en el Acuerdo Regulador de las condiciones económicas, sociales y de empleo aplicables al personal funcionario.

Sin embargo, examinados tales documentos resultantes de la negociación colectiva se observa que en ambos se establecen las mismas cuantías máximas para el personal funcionario y para el laboral, sin hacer distinción alguna entre los empleados de esa Diputación, y sin consignar en ninguno de esos textos la posibilidad de fijar partidas presupuestarias diferentes para cada uno de esos colectivos.

No parece tratarse, por tanto, de un problema que nazca del propio marco convencional regulador de las ayudas (Acuerdo regulador de funcionarios y Convenio colectivo del personal laboral), sino de una cuestión de carácter presupuestario. Esto es, la problemática planteada radica en las propias bases de la convocatoria de las ayudas al estudio aprobadas por esa Diputación, en las que se establece una financiación con cargo a dos partidas o aplicaciones presupuestarias diferenciadas del presupuesto para el personal funcionario (92020-16207) y el personal laboral (92020-16212), con una



dotación (importes máximos) diferente que perjudica económicamente al funcionariado. Previsión que, en consecuencia, resulta incompatible con los acuerdos convencionales antes citados fruto de la negociación colectiva, en los que, como decíamos, no se discrimina en el reparto de estas ayudas entre el personal de esa Administración.

No cabe duda que en los instrumentos colectivos estudiados aparece la voluntad inexcusable de la igualdad real en la percepción de tales beneficios sociales entre el personal laboral y funcionarial, y se deduce el compromiso, fruto de la negociación colectiva, de la búsqueda de homogeneidad en las condiciones de percepción de este tipo de medida social.

Observándose, así, el derecho a la equiparación total entre estos complementos económicos (no retributivos) del personal laboral y personal funcionario, lo acertado, por tanto, hubiera sido que en las bases de la convocatoria cuestionada (2021-2022) se hubiera distribuido el importe del gasto total proporcionalmente entre ambos tipos de empleados públicos, dando como resultado la igualdad en el reparto de las ayudas con independencia de tratarse de trabajadores funcionarios o laborales. Con ello se habría dado cumplimiento a la negociación colectiva, se habrían aplicado los principios de igualdad y no discriminación, y respetado la vinculación jurídica de los créditos, así como el límite presupuestario.

Se ha obviado, pues, por la Administración provincial que tales acuerdos colectivos tienen plena fuerza vinculante entre las partes que los han suscrito (STS de 16 de abril de 2013). En la jurisprudencia constitucional (STC de 30 de abril de 1985, entre muchas otras) se ha venido estableciendo que la garantía de la fuerza vinculante implica, en su versión primera y esencial, la atribución de una eficacia jurídica en virtud de la cual el contenido normativo de aquéllos se impone a las relaciones individuales de trabajo incluidas en sus ámbitos de aplicación de manera automática. Se ha afirmado en este sentido que la automaticidad es, por tanto, un rasgo de la configuración de los documentos colectivos hasta ahora indiscutible.

Además, el principio de igualdad y no discriminación debe ser tratado como un valor superior dentro de este ámbito del ordenamiento jurídico. De la propia Constitución se desprende la exigencia de llevar a cabo una actividad que carezca de discriminaciones. Hay que tener en cuenta que este principio de igualdad en distintos aspectos públicos y específicamente en el ámbito de las subvenciones, se consigue a través, entre otras formas, de las propias bases de la convocatoria.

Pero incluso aun no llegando a la consideración del incumplimiento de ese principio, un aspecto crucial sería la conveniencia, para el interés público, de homogeneizar las condiciones de los beneficios sociales entre el personal funcionario y laboral, cuando prestan servicios en una misma Administración pública.



La existencia de condiciones equivalentes evita la percepción de agravios comparativos y favorece un buen clima de trabajo (por lo tanto, la percepción de «equidad» mejoraría la eficiencia del personal de la Administración). Por otra parte, no supondría privilegiar a nadie, porque -aunque se tengan las mismas condiciones cuando se desempeñan las mismas funciones- siguen subsistiendo diferencias importantes en cuanto a la «estabilidad en el empleo» de uno y otro tipo de empleados públicos (el régimen laboral -no digamos cuando se trata de contratos temporales- sigue siendo mucho más flexible). De otro lado, tampoco parece acertado que el personal laboral «se sirva» de la negociación colectiva para «privilegiar» sus remuneraciones respecto de los funcionarios públicos².

Así pues, no parece razonable que los criterios y parámetros de distribución del crédito asignado a los beneficios sociales sean diferentes en función de la naturaleza jurídica del vínculo del empleado con su Administración empleadora, pues ello resulta «disfuncional» (si no «contraproducente») en la medida en que se persigan los mismos objetivos dentro de la Administración.

Por ello, la equiparación en la percepción de ayudas sociales tiene su claro reflejo en regulaciones aprobadas por otras administraciones: Orden HAP/6/2022, de 28 de febrero, por la que se establecen las bases y se inicia el procedimiento para la concesión de ayudas sociales y al estudio para el curso académico 2021/2022 (La Rioja); Resolución de 18 de enero de 2022, por la que se establecen las bases que han de regir las convocatorias, el reconocimiento y el abono de las ayudas de acción social en el ámbito del sector público de la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias; o las Bases de la convocatoria de ayudas sociales para 2022 de la Comunidad de Madrid.

Se trataría, por tanto, de respetar la equidad comprometida en la negociación colectiva en favor del interés público subyacente en la materia. Máxime si tenemos en cuenta que esa Diputación provincial no se ha acogido al particular mecanismo de descuelgue que poseen las administraciones públicas para suspender e inaplicar los acuerdos, pactos y convenios colectivos ya adoptados, recogido en el art. 38.10 del TREBEP. Esta disposición introdujo una cláusula que, aunque comienza garantizando el cumplimiento de los pactos y acuerdos aplicables a los funcionarios, permite que, excepcionalmente y por causa grave de interés público derivada de una alteración sustancial de las circunstancias económicas, los órganos de gobierno de las administraciones suspendan o modifiquen el cumplimiento de pactos y acuerdos ya firmados, en la medida estrictamente necesaria para salvaguardar el interés público³, debiendo informar a las organizaciones sindicales de sus causas.

² *La Negociación Colectiva en el Sector Público*. Informes y Estudios Relaciones Laborales. Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social. Subdirección General de Información Administrativa y Publicaciones. RET: 19-2.377

³ Damián Moreno, J. R., *La seguridad del derecho versus el derecho a la suspensión de los Acuerdos colectivos de los funcionarios públicos*. Revista doctrinal Aranzadi Social, nº 6, 2012, p. 3.



Este descuelgue fue, en un principio, aplicable solamente a los funcionarios⁴, pero el Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio, de Medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, extendió esta misma posibilidad de suspensión de la negociación colectiva al personal laboral, redactando el art.32 de la Ley 7/2007, del Estatuto Básico del Empleado Público -actual art.32.2 TREBEP-. Igualmente, la Disposición adicional 2ª del citado RDL 20/2012, describe lo que debe entenderse por causa grave de interés público derivada de la alteración sustancial de las circunstancias económicas. Estos preceptos crean una posibilidad de descuelgue excepcional para las administraciones a fin de que puedan, cuando concorra una causa grave de interés público, derivada de una alteración sustancial de las circunstancias económicas⁵, suspender los acuerdos, pactos y convenios colectivos ya suscritos, entendiendo que la suspensión no implica que sus efectos económicos tengan carácter retroactivo.

No consta, sin embargo, en el caso examinado, la aprobación de alguna medida o plan de ajuste, de reequilibrio de las cuentas públicas o de carácter económico financiero para asegurar la estabilidad presupuestaria o la corrección del déficit público, como causa para justificar la necesidad de la inaplicación del reparto igualitario de las ayudas al estudio previstas en el Acuerdo regulador y en el Convenio colectivo, vigentes en la actualidad. Y no constando, pues, la circunstancia excepcional que apoyara el descuelgue, no puede tenerse por adecuada la distinción en el reparto de estos beneficios sociales en función de la naturaleza del vínculo profesional (laboral o funcional) con esa Diputación.

Llegados a este punto, pues, se trataría de dejar atrás las diferencias que desde 2017 se vienen produciendo en el reparto de las ayudas al estudio convocadas por esa Diputación, con el consiguiente perjuicio económico para el personal funcionario, ajustando las bases de la convocatoria 2021-2022 (y, por tanto, el pago de los gastos derivados de esas prestaciones sociales) al criterio de equidad derivado de la negociación colectiva.

Ahora bien, el problema está en que, a la vista de las bases de la convocatoria, la dotación presupuestaria para tales gastos sociales fijada en el Presupuesto general de esa Diputación correspondiente a dicha anualidad, se habrán consignado las dos partidas distintas para el personal funcionario y laboral. Consecuentemente con ello, habría que buscar la fórmula que, ajustándose a los fines presupuestarios de esa Administración, garantizara el reparto igualitario de la cuantía total (63.906,88 euros) asignada para estas ayudas:

⁴ Palomar Olmeda, A., *La desvinculación de lo pactado en el Estatuto básico del empleado público*, Revista española de Derecho administrativo, nº 144, 2009.

⁵ En la STS (Sala de lo Social) de 15 de diciembre de 2015 (RJ 2016, 166) se considera que la extraordinaria y urgente necesidad que justificaría el RDL 20/2012, de 13 de julio, constituiría la causa grave de interés público derivada de una alteración sustancial de las circunstancias económicas, capaz de permitir la alteración de lo pactado en el convenio colectivo.



a) Así, por ejemplo, se podría valorar la posibilidad de incrementar la partida presupuestaria del personal funcionario (92020-16207). Si bien ello supondría un aumento del presupuesto para gasto social. A este respecto es necesario considerar que esta capacidad está restringida por el dictado de las normas presupuestarias estatales, e incluso autonómicas anticrisis. De hecho, las ayudas sociales negociadas colectivamente en las administraciones públicas han sido afectadas por la crisis económica vivida en los últimos años. Así, en el caso concreto de los beneficios sociales debemos resaltar lo establecido en la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022, en la que se establece expresamente (art. 19. Dos) que los gastos de acción social no podrán incrementarse, en términos globales, respecto a los de 2021, considerando por tales los beneficios, complementos o mejoras distintos a las contraprestaciones por el trabajo realizado cuya finalidad es satisfacer determinadas necesidades consecuencia de circunstancias personales del personal al servicio del sector público.

Ciertamente, las situaciones de crisis económica-financiera habilitan a dictar disposiciones tendentes a la reducción de las retribuciones de los empleados públicos, en cuanto que tal reducción incide directamente en el montante de dicho déficit. E incluso la prevalencia absoluta de tales leyes sobre la negociación colectiva en el sector público, ha sido continuamente avalada tanto por el Tribunal Constitucional⁶ como por el Tribunal Supremo⁷, defendiendo la constitucionalidad de estas Leyes y su aplicación preferente frente al convenio colectivo. La jurisprudencia menor⁸, al contrario, y respecto en exclusiva a las ayudas sociales, ha señalado que no teniendo la condición de retribuciones o de contraprestaciones económicas del desempeño profesional que se devenguen necesariamente y con regularidad periódica, sino de medidas asistenciales, no les resultan de aplicación los límites presupuestarios.

b) Así, de no considerarse válido ese posible incremento presupuestario, podría valorarse la posibilidad de unificación de las aplicaciones presupuestarias consignadas para ambos tipos de empleados públicos: Funcionarios (92020-16207) y Laborales (92020-16212), dentro de ese límite del crédito presupuestario de 63.906,88 euros, distribuyéndose de forma igualitaria.

En cualquiera de los casos, la adopción de una u otra solución por parte del Pleno Corporativo, o bien de otras diferentes (de entre las que pudieran ser posibles en atención a la estabilidad presupuestaria), requerirá el estudio por parte de la Intervención y de las

⁶ Autos TC nº 179/2011, de 13 de diciembre; nº 85/2011, de 7 de junio, nº 101/2011, de 5 de julio; nº 8/2012, de 13 de enero; nº 35/2012, de 14 de febrero; nº 39/2012, de 28 de febrero; nº 128/2012, de 19 de junio; nº 205/2012, de 30 de octubre, o nº 246/2012, de 18 de diciembre. Sentencia 119/2014, de 16 de julio.

⁷ STS 12 de diciembre de 2014, 15 de diciembre de 2015

⁸ STSJ de Cantabria de 27 de febrero, 8 de abril, 21 y 29 de julio de 2002; STSJ de la Comunidad Valenciana de 5 de noviembre de 2011



Comisiones competentes (Hacienda, Régimen Interior y Personal), sin perjuicio de que pueda ser necesario un procedimiento de modificación presupuestaria.

Concluyendo, pues, la conveniencia de que los empleados públicos sometidos al régimen funcionarial puedan disfrutar de la misma acción protectora que sus homólogos laborales, la diferencia puesta de relieve en este expediente, generadora de una fragmentación en el régimen de protección social del personal al servicio de esa Diputación Provincial por su financiación diferenciada, requiere de un criterio de homogeneidad para solventar una diferencia que nos parece carente de justificación.

No cabe duda que la implicación de esa entidad pública en el reconocimiento de derechos sociales a sus empleados para favorecer el desarrollo de su bienestar, representa una evolución en la concepción de la protección social. Si bien es necesario dar un paso más para favorecer de forma igualitaria o equitativa a quienes trabajan en ese sector público administrativo, sea cual sea su relación, estatutaria o laboral. Para ello, al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución**:

1. Que se proceda a impulsar la intervención de las Comisiones paritarias de aplicación del Acuerdo regulador de las condiciones económicas, sociales y de empleo del personal funcionario y del Convenio colectivo del personal laboral de esa Diputación Provincial de Soria, para informar sobre el seguimiento de lo pactado en tales instrumentos respecto a las ayudas al estudio previstas para el personal funcionario y laboral.

2. Que a resultas de esa intervención, así como de cualquier otra que sea precisa por parte de la Intervención y de los Servicios competentes en la materia de esa entidad local, se valore la conveniencia o posibilidad de homogeneizar las condiciones económicas de estos beneficios sociales entre el personal funcionario y laboral.

3. Que en caso de resultar positiva dicha valoración, se llegue al firme compromiso de la igualdad real en la percepción o reparto de estas ayudas entre ambos tipos de empleados públicos, modificando las bases de la convocatoria cuestionada y/o adoptando las medidas presupuestarias que resulten adecuadas y ajustadas a las posibilidades o límites de esa Diputación.

4. De no llegar a un acuerdo sobre tal equiparación en el reparto de las ayudas con independencia de tratarse de trabajadores funcionarios o laborales, se impulsen a través de los órganos de representación, mediación o conciliación competentes las negociaciones oportunas para llegar a una solución que no privilegie o perjudique a unos empleados públicos respecto a otros.



5. Que la búsqueda de homogeneidad en las condiciones de percepción de este tipo de medida social se refleje en futuras convocatorias, evitando cualquier diferencia en la distribución del crédito disponible.

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN
Tomás Quintana López