

S C.I. PJI 34/2018-B

Recibida petición de informe facultativo en relación con las **AYUDAS DE ACCIÓN SOCIAL PREVISTAS EN LA LEY 7/2017, DE 27 DE DICIEMBRE, DE PRESUPUESTOS GENERALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS PARA 2018**, se informa a V.I. lo siguiente:

Por parte de la Secretaria General Técnica de Presidencia, Justicia e Igualdad se solicita **informe facultativo** en relación a las ayudas de acción social prevista en la Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2018.

En concreto, la Dirección General de Función Pública, plantea la siguiente controversia jurídica:

1º) La Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2018, incorpora al Fondo de Acción Social las llamadas ayudas de acción social y se produce un incremento de dicho Fondo, respecto al ejercicio anterior, de 3.675.000€.

Concretamente, el artículo 48 de la Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2018 establece un Fondo de Acción Social de carácter no consolidable por importe de 6.750.000 euros distribuidos entre las Secciones 08 y 19. En la sección 08 se asigna un importe de 3.750.000 euros que se imputará, exclusivamente, a los gastos derivados de las pólizas de seguros concertadas, que cubren los riesgos de fallecimiento o invalidez permanente del personal al servicio de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma y en la sección 19 se asigna un importe de 3.000.000 de euros, a efectos de que se puedan convocar, reconocer y abonar, durante 2018, ayudas de acción social reglamentariamente establecidas, destinadas al personal al servicio del sector público de la Comunidad Autónoma.

Nótese que, el citado artículo 48 de la Ley 7/2017 destina el Fondo de Acción Social a todo el personal al servicio del sector autonómico, con independencia del vínculo jurídico.

Viceconsejería de los Servicios Jurídicos. Avda. de Anaga, 5. 38071 Santa Cruz de Tenerife.





2º) Ahora bien, la Ley 6/2018, de 03 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, establece en su artículo 18 las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica en materia de gastos de personal al servicio del sector público, el cual, conforme a su apartado once constituye legislación básica del estado, tal y como pasamos a reproducir.

De los gastos del personal al servicio del sector público

Artículo 18 Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica en materia de gastos de personal al servicio del sector público

La masa salarial del personal laboral, que se incrementará en el porcentaje máximo previsto en el apartado dos de este artículo, está integrada por el conjunto de las retribuciones salariales y extrasalariales y los gastos de acción social devengados por dicho personal en el año anterior, en términos de homogeneidad para los dos períodos objeto de comparación.

Se exceptúan, en todo caso:

- a) Las prestaciones e indemnizaciones de la Seguridad Social.*
- b) Las cotizaciones al sistema de la Seguridad Social a cargo del empleador.*
- c) Las indemnizaciones correspondientes a traslados, suspensiones o despidos.*
- d) Las indemnizaciones o suplidos por gastos que hubiera realizado el trabajador.*

A este respecto, se considera que los gastos en concepto de acción social son beneficios, complementos o mejoras distintos a las contraprestaciones por el trabajo realizado cuya finalidad es satisfacer determinadas necesidades consecuencia de circunstancias personales de los trabajadores.

Estos gastos de acción social, en términos globales, no podrán experimentar ningún incremento en 2018 respecto a los del año 2017.

Once. Este artículo tiene carácter básico y se dicta al amparo de los [artículos 149.1.13.ª](#) y [156.1 de la Constitución](#). Además, el apartado Tres se dicta en aplicación de lo dispuesto en el [artículo 29 del EBEP](#)

Por su parte del artículo 29 del EBEP señala que:

Artículo 29. Retribuciones diferidas.

Las Administraciones Públicas podrán destinar cantidades hasta el porcentaje de la masa salarial que se fije en las correspondientes Leyes de Presupuestos Generales del Estado a financiar aportaciones a





planes de pensiones de empleo o contratos de seguro colectivos que incluyan la cobertura de la contingencia de jubilación, para el personal incluido en sus ámbitos, de acuerdo con lo establecido en la normativa reguladora de los Planes de Pensiones.

Las cantidades destinadas a financiar aportaciones a planes de pensiones o contratos de seguros tendrán a todos los efectos la consideración de retribución diferida.

Con este conjunto normativo, la pregunta es ¿Se aplica el art 18 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, por ser un precepto básico, o se aplica el art 48 de la Ley 7/2017, de 27 de diciembre, en el que se prevé un aumento del Fondo de Acción Social del ejercicio 2017, para todo el personal al servicio de la administración pública?

Para poder responder a esta cuestión, se debe analizar la naturaleza jurídica de las ayudas sociales, ya que, dependiendo de su carácter (retribuciones salarial o no) se aplicará una legislación u otra. Si llegamos a la conclusión de que, las ayudas sociales forman parte de las retribuciones salariales, la competencia es estatal y se debe aplicar el art 18 y, en consecuencia, se deja sin efecto la previsión realizada en el artículo 48 de la Ley Canaria.

Si, por el contrario, se llega al convencimiento de que las ayudas sociales, no forman parte de las retribuciones salariales, se podría aplicar el artículo 48 de la Ley de Presupuestos Canarios, ya que, al no ser una competencia exclusiva del Estado, no afectaría a la aplicación de lo previsto y regulado en el artículo 18 de la Ley Canaria.

Pues bien, la respuesta a esta controversia no es nada fácil. Es más, sobre esta materia, se ha ido produciendo una cuantiosa jurisprudencia de diversa índole, hasta que, **se pronuncia Tribunal Supremo, en la Sentencia de 20 de diciembre de 2013 (LA LEY 226508/2013)**, en la que señala que las ayudas sociales **no deben ser considerarlas retribuciones porque su razón de ser y su régimen de devengo es muy diferente.**





El Tribunal Supremo declara en su fundamento de derecho noveno lo siguiente:

“ Toda medida de acción social, (...) tiene un coste económico, pero ello no conlleva la necesidad de considerarlas retribuciones porque su razón de ser y su régimen de devengo es muy diferente. Las retribuciones son la contraprestación directa del trabajo profesional desarrollado y se devengan por la totalidad de los empleados públicos con regularidad periódica en un mismo importe; mientras que **las medidas de acción social no son compensación del trabajo realizado sino protección o ayuda de carácter asistencial, que se generan o devengan cuando se producen contingencias que colocan al beneficiario en una singular o desigual situación de necesidad.**

La propia regulación tributaria en materia de IRPF viene a admitir la diferencia entre una y otras, pues si bien señala que los rendimientos del trabajo son un componente de la renta gravada, dentro de ese concepto genérico separa lo que son propiamente retribuciones (sueldos y salarios) y lo que constituyen otras clases de devengos económicos o prestaciones provenientes del trabajo.

Y hay una última razón nada desdeñable: **toda medida de acción social tiene un coste económico**, como ya se ha adelantado, **por lo que equipararla con las retribuciones comportaría vaciar de contenido esta diferenciada materia negociable que señala la ley...**”

Siguiendo la doctrina expuesta, consideremos que se podría aplicar el artículo 48 de la Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para el 2018, por considerar que las ayudas de acción social no son retribuciones y, en consecuencia, quedaría fuera de la regulación básica estatal al no ser una competencia exclusiva del Estado.





Para la hipótesis y a efectos únicamente dialécticos de considerar que, el artículo 18 de la Ley 6/2018, de 03 de julio, de Presupuestos Generales del Estado es de aplicación, se debe reparar que, el precepto sólo contempla al personal laboral, no al resto de los empleados públicos, por lo que, en principio, no habría inconveniente en aplicar el artículo 48 de la Ley Canaria para el resto del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

Es cuanto se informa, no obstante V.I. resolverá.

En Santa Cruz de Tenerife, a 20 de julio de 2018.

La Letrada Coordinadora de lo Consultivo.

Antonia Barrios Marichal

**ILMA SRA. SECRETARIA GENERAL TÉCNICA DE LA CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA,
JUSTICIA E IGUALDAD.**

Este documento ha sido firmado electrónicamente por:	
ANTONIA BARRIOS MARICHAL - JEFE UNIDAD APOYO	Fecha: 20/07/2018 - 12:53:53
Este documento ha sido registrado electrónicamente:	
REGISTRO INTERNO - N. Registro: PGSG / 11772 / 2018 - Fecha: 20/07/2018 12:39:08	Fecha: 20/07/2018 - 12:39:08
En la dirección https://sede.gobcan.es/sede/verifica_doc puede ser comprobada la autenticidad de esta copia, mediante el número de documento electrónico siguiente: 0IePtWqMXkB2hTqABtoeP0Hv6YQX23VM6	 
El presente documento ha sido descargado el 20/07/2018 - 13:10:05	