

**Tribunal Supremo, Sala Cuarta, de lo Social, Sección Pleno, Sentencia  
892/2018 de 4 Oct. 2018, Rec. 3882/2016**

**Ponente: Moralo Gallego, Sebastián.**

UNIFICACIÓN DOCTRINA núm.: 3882/2016

Ponente: Excmo. Sr. D. Sebastian Moralo Gallego

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Santiago Rivera Jiménez

**TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Social**

**PLENO**

**Sentencia núm. 892/2018**

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. Jesus Gullon Rodriguez, presidente

D. Fernando Salinas Molina

D<sup>a</sup>. Maria Milagros Calvo Ibarlucea

D. Luis Fernando de Castro Fernandez

D<sup>a</sup>. Maria Luisa Segoviano Astaburuaga

D. Jose Manuel Lopez Garcia de la Serrana

D<sup>a</sup>. Rosa María Virolés Piñol

D<sup>a</sup>. Maria Lourdes Arastey Sahun

D. Antonio V. Sempere Navarro

D. Angel Blasco Pellicer

D. Sebastian Moralo Gallego

En Madrid, a 4 de octubre de 2018.

Esta Sala ha visto el recurso de unificación para la unificación de doctrina interpuesto por el letrado D. Francisco Javier Molina Faciabén, en nombre y representación de D. Horacio, contra la sentencia dictada el 7 de septiembre de 2016 por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, en el recurso de suplicación núm. 2262/2015, que resolvió el formulado contra la sentencia del Juzgado de lo Social núm. 1 de Algeciras, de fecha 13 de abril de 2015, recaída en autos núm. 1543/2012, seguidos a su instancia frente al Excmo. Ayuntamiento de Algeciras, sobre reclamación de cantidad.

Ha sido parte recurrida el Excmo. Ayuntamiento de Algeciras, representado y defendido por el letrado del Ayto. de Algeciras, D. José A. Orfila Rodríguez.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Sebastian Moralo Gallego.

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Con fecha 13 de abril de 2015 el Juzgado de lo Social nº 1 de Algeciras dictó sentencia, en la que se declararon probados los siguientes hechos:

" **1º.-** El actor, D. Horacio, mayor de edad, con DNI nº NUM000, ha venido prestando sus servicios como funcionario (Policía Local) del Ayuntamiento de Algeciras - Hecho no controvertido-, con antigüedad desde el día 11-1- 1983 -Doc. nº 1 aportado con la demanda-, resultando de aplicación el Convenio relativo a las Condiciones de trabajo de Funcionarios y Personal Laboral del Excmo. Ayuntamiento de Algeciras -Hecho no controvertido-.

**2º.-** El Convenio relativo a las Condiciones de trabajo de Funcionarios y Personal Laboral del Excmo. Ayuntamiento de Algeciras vigente desde 2008 hasta el 31 de diciembre de 2011 y que era de aplicación tanto a personal con relación jurídico- laboral como funcionarial, establecía en su art. 3 que "El presente Convenio entrará en vigor, el día siguiente de su aprobación por el Órgano Municipal competente, siendo su duración hasta el 31 de diciembre de 2011. No obstante, los efectos económicos se retrotraerán al día 1 de enero de 2008, salvo lo especificado en la Disposición Final Tercera.". El art. 14.2 del citado convenio establece que "Los empleados municipales que hayan prestado como mínimo veinte años de servicio en este Ayuntamiento y que les sea reconocido a través Resolución del I.N.S.S., el derecho a la prestación por Invalidez, le serán abonadas por la Corporación la diferencia existente entre la pensión que establezca el I.N.S.S y las retribuciones fijas que perciba en el momento de la solicitud, todo ello hasta cumplir la edad reglamentaria de la jubilación forzosa. Como premio, los empleados municipales que se acojan a este punto, tendrán derecho al reconocimiento del puesto de trabajo de su escala inmediatamente superior, o en su caso al percibo de los haberes propios del puesto inmediatamente superior en retribuciones de la R.P.T, estableciéndose una cantidad mínima de 120,20 euros mensuales." Doc. nº 3 aportado por la parte demandada-.

**3º.-** En fecha 3 de octubre de 2011, con la representación legal de los empleados municipales, se promueve la negociación colectiva común para todos los empleados públicos vinculados al Ayuntamiento, todo ello de conformidad con el art. 89 ET y Capítulo IV del EBEP. Con fecha 10-2-2012 se procedió a la firma del proyecto de Convenio Colectivo, tras las negociaciones mantenidas en el seno de la "Comisión negociadora". El texto del Proyecto de Convenio Colectivo que se pretendía que estuviera vigente para los años 2012 y 2013 es único para todo el personal al Servicio del Excmo. Ayuntamiento de Algeciras incluido dentro de su ámbito de aplicación, aplicándose tanto a personal laboral como a funcionarios. El día 30-3-2012 se adoptó Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Algeciras que aprobó el Acuerdo suscrito entre Empresa y la Representación Legal de los Trabajadores, relativo a las Condiciones de Trabajo de Funcionarios y Personal Laboral del Excmo. Ayuntamiento de Algeciras, con vigencia para los años 2012 y 2013 - Doc. nº 1 aportado por la demandada-. El art. 3 del Convenio aprobado establece que "El presente Convenio entrará en vigor el día siguiente de su aprobación por el Órgano Municipal competente, siendo su duración hasta el 31 de diciembre de 2.013. No obstante, los efectos se retrotraerán al día 1 de enero de 2012." Asimismo, el art. 14 de dicho convenio establece que "Los empleados municipales que hayan prestado como mínimo treinta años de servicio en este Ayuntamiento y que les sea reconocido a través de Resolución del I.N.S.S., el derecho a la prestación de invalidez, le serán abonadas por la Corporación la diferencia existente entre la pensión que establezca el I.N.S.S y las retribuciones fijas que perciba en el momento de la solicitud, todo ello hasta cumplir la edad reglamentaria de la jubilación forzosa." -Doc. nº 2 aportado por la demandada-. Por Acuerdo del Pleno de fecha 20-7-2012, se suprimió el art. 14 del Convenio citado -Doc. nº 4 aportado por la demandada-.

**4º.-** Con fecha 13-2-2012, se emitió dictamen propuesta del EVI proponiendo la calificación del actor como incapacitado permanente en grado de total para profesión habitual derivado de la contingencia de enfermedad común, expresándose como fecha de baja de incapacidad temporal el 27-1-2011. Con fecha 22-3-2012, se dictó resolución por parte del INSS aprobando en favor del actor, con fecha 21-3-2012, la prestación de incapacidad permanente total para profesión habitual, con una base reguladora de 2.299,08 euros, un porcentaje de pensión del 55% y una pensión inicial de 1.264,49 euros, siendo el primer pago el correspondiente al periodo de 27-1-

2012 al 31-3-2012, por la cantidad bruta de 2.732,93 euros - Doc. nº 2 aportado por la parte actora consistente en el expediente de incapacidad permanente tramitado ante el INSS (ff. 3 y 18 de 23)-. El actor fue dado de baja en la Seguridad Social como trabajador de la entidad pública demandada el día 26-1-2012 - Doc. nº 1 aportado por la parte actora-.

**5º.-** El día 23-5-2012, el actor formuló ante el Ayuntamiento solicitud de aplicación del artículo 14.2 del Acuerdo regulador de condiciones de trabajo de funcionarios y personal laboral del Ayuntamiento de Algeciras vigente durante el periodo 2008-2011. La solicitud del actor fue desestimada por Acuerdo de la Junta de Gobierno Local adoptado el 29-6-2012, contra el que el actor interpuso recurso de reposición el 24-8-2012, que fue desestimado por Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Local de fecha 4 de octubre de 2012 -Expediente administrativo aportado por el Ayuntamiento -.

**6º.-** La cantidad que habría de abonársele al actor por el Ayuntamiento, en caso de estimación de la demanda, es de 1.154,70 euros mensuales, desde el día siguiente a la fecha de baja en el servicio -que se produjo el 26-1-2012-, hasta la edad de jubilación forzosa -Hecho no controvertido-".

En dicha sentencia consta el siguiente fallo: "Que, estimando la demanda interpuesta por D. Horacio frente al Excmo. Ayuntamiento de Algeciras, debo condenar y condeno al ente público demandado a que abone al actor la cantidad de 1.154,70 euros mensuales con efectos desde el día 27-1-2012 y hasta la edad de jubilación forzosa, sin perjuicio de las variaciones que dicha cantidad mensual pueda experimentar debido a las modificaciones que puedan darse en la prestación por incapacidad permanente concedida al actor".

**SEGUNDO.-** La citada sentencia fue recurrida en suplicación por la representación procesal del Excmo. Ayto. de Algeciras ante la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, la cual dictó sentencia en fecha 7 de septiembre de 2016, en la que consta la siguiente parte dispositiva: "Con estimación del recurso de suplicación interpuesto por el Letrado Municipal en representación del Excmo. Ayuntamiento de Algeciras, contra la sentencia dictada en los autos nº 1543/12 por el Juzgado de lo Social de Algeciras ,en virtud de demanda formulada por D. Horacio, contra el Excmo. Ayuntamiento de Algeciras, debemos declarar y declaramos la incompetencia de este orden jurisdiccional para conocer del fondo del asunto de la cuestión planteada, debiéndose proceder al archivo de las actuaciones".

**TERCERO.-** Por la representación de D. Horacio se formalizó el presente recurso de casación para la unificación de doctrina. Se invoca como sentencia contradictoria con la recurrida la dictada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Andalucía, con sede en Málaga, en fecha 29 de enero de 2015 (RSU 1600/2014). El recurrente considera que la sentencia recurrida realiza una interpretación incorrecta del artículo 2 q) de la LRJS.

**CUARTO.-** Admitido a trámite el presente recurso, se dio traslado del escrito de interposición y de los autos a la representación procesal de la parte recurrida para que formalice su impugnación en el plazo de quince días. Evacuado el traslado de impugnación, se pasaron las actuaciones al Ministerio Fiscal, que emitió informe en el sentido de considerar que el recurso debe ser declarado improcedente.

**QUINTO.-** Instruido el Excmo. Sr. Magistrado Ponente, se declararon conclusos los autos, señalándose para votación y fallo el día 29 de mayo de 2018. Por providencia de la misma fecha, se acordó suspender el señalamiento anterior y, dadas las características de la cuestión jurídica planteada y la trascendencia del asunto, se acordó que la deliberación y fallo del mismo se hiciera por el Pleno de la Sala, señalándose el día 18 de julio de 2018.

Por providencia de 18 de julio de 2018, se acordó suspender el señalamiento nuevamente, trasladando el mismo al día 19 de septiembre actual, fecha en que tuvo lugar.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO.- 1.-** La cuestión que se plantea en el presente recurso de casación unificadora se centra en determinar si el orden social es competente para enjuiciar la pretensión de abono de una mejora voluntaria de la acción protectora del Régimen General de la Seguridad Social pactada en el Acuerdo regulador de las condiciones de trabajo del personal funcionario y laboral de un Ayuntamiento, que reclama un agente del cuerpo de policía local incluido en dicho Régimen General.

**2.-** La sentencia del Juzgado de lo Social rechaza la excepción de incompetencia del orden social de la jurisdicción esgrimida por la entidad demandada, argumentando que no obstante el carácter funcional del vínculo que unió a las partes la competencia del orden social viene dada por la materia litigiosa, tal como establece el art. 2 q) LRJS.

Una vez apreciado ese presupuesto, el órgano de instancia estima la demanda y condena al Ayuntamiento de Algeciras a abonar al actor la cantidad de 1.154,70 € mensuales con efectos de 27/01/12 y hasta la edad de jubilación forzosa, sin perjuicio de las variaciones que puedan producirse en función de las modificaciones en la pensión de incapacidad permanente total derivada de enfermedad común de la que es beneficiario.

Contra dicha resolución recurre en suplicación el Ayuntamiento. La Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla, por sentencia de 7 de septiembre de 2016 (rec. 2262/2015) declara la incompetencia de este orden jurisdiccional para conocer del fondo del asunto, previniendo al actor que puede hacer uso de su derecho ante los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, y acuerda el archivo de las actuaciones.

Después de hacer referencia a las sentencias de esta Sala de 1 de julio de 2009 (rec. 3171/2008) y 5 de junio de 2013 (Rec. 76/2012), el órgano de segundo grado señala que no existe constancia de que el Acuerdo que regula la mejora voluntaria sea fruto de la negociación colectiva y haya sido registrado o publicado como convenio colectivo.

**SEGUNDO. 1.-** La referida sentencia de suplicación es ahora recurrida en casación para la unificación de doctrina por el demandante, que como sentencia de contraste aporta la dictada por la propia Sala de Andalucía, pero en su sede de Málaga, en fecha 29 de enero de 2015 (Rec. 1600/2014).

En ella se establece que el orden social es competente para conocer de la reclamación planteada por una funcionaria de carrera de la Diputación Provincial de Málaga que había sido declarada afecta de incapacidad permanente absoluta derivada de enfermedad común y que postulaba el abono del capital asegurado mediante una póliza de seguro colectivo de vida y accidentes suscrita por su empleadora en cumplimiento del art. 11.8 del Acuerdo Marco de los funcionarios de dicha entidad.

La actora en ese proceso, una vez le fue reconocido el citado grado de incapacidad, accionó de manera sucesiva ante los órganos del orden social (frente a la Diputación y la aseguradora), contencioso-administrativo (contra la Administración local), y civil (frente a la compañía de seguros), declarándose todos ellos incompetentes en instancia, sin entrar a conocer del fondo de la pretensión. En fecha en la que se encontraba ya vigente la LRJS, formuló nueva demanda ante los Juzgados de lo Social de Málaga, recayendo sentencia que acogió las excepciones de incompetencia de jurisdicción y de cosa juzgada. La sentencia invocada como término de comparación estima el recurso de la actora, declara la jurisdicción del orden social y descarta la existencia de cosa juzgada, pero aprecia la excepción de falta de litis consorcio pasivo necesario y decreta la nulidad de las actuaciones desde el momento inmediatamente anterior a la presentación de la demanda con el fin de que se conceda a la actora un plazo de cuatro días para su ampliación frente a la Diputación de Málaga.

En lo que respecta al tema competencial, la decisión de suplicación se fundamenta en que el art. 2 q) LRJS procedió a ampliar el ámbito de conocimiento de la jurisdicción social en materia de mejoras voluntarias al incluir las recogidas en pactos o acuerdos colectivos, que no necesariamente han de tener la naturaleza de convenio colectivo. Como argumento adicional

señala que ese mismo precepto atribuye al orden social la competencia para conocer de las indemnizaciones que pudieran establecerse por las Administraciones Públicas a favor de cualquier funcionario, especialmente en los supuestos de accidente de trabajo o enfermedad profesional, pero sin indicar expresamente que la indemnización derivada de una incapacidad permanente deba tener su causa en una contingencia profesional.

**2.-** A la vista de los datos expuestos y de conformidad con el informe del Ministerio Fiscal, debemos concluir que las sentencias comparadas son contradictorias en los términos requeridos por el art. 219 LRJS para la viabilidad del recurso de casación unificadora.

En efecto, la sentencia recurrida considera que el orden social no es competente para conocer de la reclamación planteada por un funcionario municipal de la mejora voluntaria de la Seguridad Social prevista en el Acuerdo regulador de las condiciones de trabajo del personal funcionario y laboral del Ayuntamiento, mientras que la propuesta para el juicio de contradicción, en un supuesto que guarda con el presente la necesaria identidad, llegó a una solución opuesta aplicando la misma norma - art. 2 q) LRJS -.

Ciertamente, entre los supuestos contrastados hay algunas diferencias. Por un lado, en el actual la mejora deriva de un acuerdo conjunto para el personal laboral y funcionario en tanto que en el de contraste se trata de un acuerdo que afecta exclusivamente al personal funcionario, lo que supone la decisión adoptada por la referencial cuenta con un nivel de respaldo menor, por lo que resulta más flagrante la contradicción. Tampoco representa un obstáculo para apreciar el cumplimiento de ese requisito el hecho de que en la resolución alegada la Diputación concertara una póliza con una compañía de seguros para garantizar el pago de la indemnización, como se estipuló en el propio acuerdo, pues la forma en que se instrumenta la mejora voluntaria carece de relevancia desde la perspectiva competencial, que es la única que aquí interesa.

La parte recurrida no niega la contradicción pero sostiene que la recurrente omite la relación precisa y circunstanciada que exige el art. 224.a) LRJS, objeción que no puede ser atendida pues en el escrito de interposición del recurso se exponen con claridad y precisión las identidades concurrentes entre la sentencia impugnada y la señalada de contraste en torno al problema competencial que se suscita, en términos que resultan suficientes para poner de manifiesto la identidad de los supuestos en ese concreto aspecto y la oposición de los pronunciamientos recaídos.

**TERCERO. 1.-** Apreciada la contradicción, la resolución del recurso debe partir de los siguientes preceptos legales.

Ante todo, del art. 2, letra q) LRJS cuya infracción se denuncia, y en el que se atribuye a los órganos del orden social de la jurisdicción el conocimiento de las cuestiones litigiosas que se promuevan "En la aplicación de los sistemas de mejoras de la acción protectora de la Seguridad Social, incluidos los planes de pensiones y contratos de seguro, siempre que su causa derive de una decisión unilateral del empresario, un contrato de trabajo o un convenio, pacto o acuerdo colectivo; así como de los complementos de prestaciones o de las indemnizaciones, especialmente en los supuestos de accidentes de trabajo o enfermedad profesional, que pudieran establecerse por las Administraciones públicas a favor de cualquier beneficiario".

El antecedente inmediato de esta norma se encuentra en el art. 2, letra c) LPL, que residenciaba en el orden social las controversias surgidas "en la aplicación de los sistemas de mejoras de la acción protectora de la Seguridad Social incluidos los planes de pensiones y contratos de seguro siempre que su causa derive de un contrato de trabajo o convenio colectivo".

Y tratándose en este caso de un acuerdo colectivo firmado por un Ayuntamiento que afecta al personal funcionario y laboral del mismo, debemos señalar que el art. 36.3 Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), admite la posibilidad de la negociación conjunta de "todas aquellas materias y condiciones de trabajo comunes al personal funcionario, estatutario y

laboral de cada Administración Pública", previniendo a estos efectos la constitución de una Mesa General de Negociación en cada uno de los ámbitos correspondientes.

Recordemos que los arts. 31 y siguientes del EBEP, bajo el título de "Derecho a la negociación colectiva, representación y participación institucional. Derecho de reunión", habilitan la posibilidad de que los empleados públicos de la Administración puedan negociar colectivamente la determinación de las condiciones de trabajo ( art. 31. 1º y 2º, EBEP); y que el art. 8 EBEP, define a los empleados públicos como aquellos que "desempeñan funciones retribuidas en las Administraciones Públicas al servicio de los intereses generales", para incluir en esta categoría a los funcionarios de carrera e interinos, al personal eventual, así como al "personal laboral, ya sea fijo, por tiempo indefinido o temporal".

Como dispone el art. 37.1ºEBEP, entre las materias que pueden ser objeto de negociación se incluyen, entre otras muchas: letra e): "Los planes de Previsión Social Complementaria"; letra g): "Los criterios generales para la determinación de prestaciones sociales y pensiones de clases pasivas"; letra i) : "Los criterios generales de acción social".

**2.-** Esta Sala ha tenido ocasión de pronunciarse en varias ocasiones sobre la competencia del orden social de la jurisdicción en materia de mejoras de seguridad social a cargo de las Administraciones Públicas, en situaciones que quedaban bajo la vigencia de la derogada LPL, pero que afectaban a quienes no eran empleados de la administración, sino beneficiarios con derecho a unas mejoras cuyo pagador sería la Administración Pública concesionaria de las mismas.

Como luego veremos, la doctrina que sentamos a tales efectos no es de aplicación en el momento actual tras la entrada en vigor de la LRJS, por más que haya podido generar las dudas que han dado lugar a las contradictorias decisiones de las sentencias en comparación.

En las SSTS 27/1/2005, rcud.318/2004 y 10/7/2006, rcud.2235/2006, se resuelve la pretensión de trabajadores tripulantes de barcos de pesca que han sufrido un accidente de trabajo en el mar, y reclaman el pago de la indemnización prevista en la póliza de seguros por accidentes en el mar en favor de tripulantes gallegos concertadas por la Xunta de Galicia.

Como hemos dicho, todos estos asuntos tienen la particularidad de que la mejora de seguridad social reclamada no está reconocida en un pacto o acuerdo colectivo firmado con la empleadora de los trabajadores, sino por una Administración Pública que ha dispuesto esta prestación complementaria a su cargo y en beneficio de un determinado colectivo de trabajadores con los que no les vincula ningún tipo de relación laboral o funcionarial.

Para negar la competencia del orden social de la jurisdicción, se razonaba en aquellas sentencias que el art. 2 letra c) LPL se refería exclusivamente a las mejoras voluntarias de la Seguridad Social, reguladas en los artículos 39 y 191 a 194 de la Ley General de la Seguridad Social (LGSS), y a los planes y fondos de pensiones regulada en la Ley de Planes y Fondos de Pensiones y en las disposiciones reglamentarias que la desarrollan.

En una y otra parcela de la protección social exige el precepto, como requisito para la atribución de la competencia jurisdiccional al orden social, que la causa de la mejora voluntaria o del plan de seguros derive de un contrato de trabajo o de un convenio colectivo.

La interpretación que de esta exigencia se hace en las precitadas sentencias no está referida a la modalidad del instrumento jurídico con el que la mejora de seguridad social se articule - contrato, pacto, acuerdo, convenio colectivo-, sino a la circunstancia de que esa previsión no tiene otra finalidad que la de limitar la competencia del orden social de la jurisdicción a los supuestos en los que la mejora de seguridad social se enmarca dentro de la relación laboral, y en el estricto ámbito del contrato de trabajo entre el empleador y los trabajadores por cuenta ajena.

Por ese motivo razonamos que "la mención del requisito de creación de las mismas por medio de convenio colectivo o en el marco del contrato de trabajo tiene una virtualidad meramente declarativa o aclaratoria. La regulación vigente de las mejoras voluntarias en la LGSS parte de manera inequívoca de esta base. Así, el art. 191.2 LGSS habla de "la concesión de mejoras

voluntarias por las empresas". Respecto a la "mejora directa de prestaciones", el art. 192 LGSS declara que las "empresas" podrán establecerlas "costeándolas a su exclusivo cargo" o estableciendo "una aportación económica a cargo de los trabajadores, siempre que se les faculte para acogerse o no, individual y voluntariamente" a ellas. De nuevo se menciona en la regulación legal de las mejoras voluntarias a los "empresarios", a propósito de la anulación o disminución de las mejoras implantadas ( art. 192 párrafo segundo LGSS); y a las "empresas", a propósito de los "modos de gestión de la mejora directa" ( art. 193 LGSS)".

Tras lo que concluimos que "tal como se encuentran reguladas en la LGSS, las mejoras voluntarias de Seguridad Social pertenecen al ámbito de las relaciones laborales en el sentido amplio que la expresión, que comprende tanto la relación individual de trabajo como las relaciones colectivas entre los representantes de trabajadores y empresarios. Esta vinculación al campo de las relaciones laborales ha sido resaltada además por el legislador en el inciso final del art. 2.c. de la LPL".

Con base en esa consideración acabamos diciendo "Es verdad que los accidentes del mar protegidos pueden merecer, y merecerán normalmente, la calificación de accidentes de trabajo. Pero quien, para llevar a efecto una protección complementaria a la de la Seguridad Social básica, ha suscrito la póliza de seguro por accidentes del mar en favor de los tripulantes gallegos no ha sido la empresa que contrata sus servicios sino la Xunta de Galicia. Y esta protección social complementaria a cargo de la Xunta no deriva desde luego de un contrato de trabajo o convenio colectivo; y no constituye tampoco una mejora voluntaria de la Seguridad Social, precisamente porque dicha entidad no interviene como tomadora del seguro a título de empresario sino en su condición de poder público de la comunidad autónoma".

Nuestra doctrina no descansaba -como erróneamente ha entendido la sentencia referencial-, en la circunstancia de que la mejora de seguridad social venga establecida en un contrato de trabajo o en un convenio colectivo, sino en considerar, que el hecho de que la LPL aluda a este tipo de instrumentos jurídicos evidencia que está limitando la competencia del orden social a los supuestos en los que la mejora se haya previsto dentro del ámbito de una relación laboral, que no al margen y fuera de la misma.

Dicho de otra forma, será indiferente que la mejora esté incluida en un contrato de trabajo, en un pacto o acuerdo, o en un convenio colectivo, lo relevante es que esa referencia del precepto legal revela que la voluntad del legislador es la de restringir la competencia del orden social a los supuestos en los que la mejora tiene causa en la existencia de una relación jurídica de naturaleza laboral entre las partes, que no en instrumentos jurídicos de aplicación en el ámbito del derecho administrativo, en los que la Administración otorga esa mejora en su condición de poder público en favor de beneficiarios con los que no les vincula una relación laboral.

**3.-** Como ya hemos avanzado, esa doctrina ha decaído tras la entrada en vigor de la LRJS, en tanto que su art. 2 letra q) encomienda al orden social el conocimiento de las mejoras de seguridad social en *"los supuestos de accidentes de trabajo o enfermedad profesional que pudieran establecerse por las Administraciones Públicas a favor de cualquier beneficiario"*.

Esta expresa atribución deja sin efecto la anterior doctrina de la Sala que negaba la competencia en los términos que hemos visto, a la vez que hace aún más evidente que esa norma no se refiere a mejoras de seguridad social en sentido estricto, entendidas como aquellas que son a cargo del empleador y cuya causa deriva de "una decisión unilateral del empresario, un contrato de trabajo o un convenio, pacto o acuerdo colectivo", a las que se refiere el primer inciso del art. 2. letra q) LRSS, sino a derechos de contenido social reconocidos por la administración en favor de quien pudiese resultar beneficiario de los mismos en situaciones jurídicas como las contempladas en las antedichas sentencias del Tribunal Supremo.

Precisamente con la finalidad de corregir esa doctrina y atribuir al orden social de la jurisdicción la competencia en esta materia, la LRJS incorporó esa modificación en razón de la especialización de esta jurisdicción y de la unificación competencial en los temas relativos a los riesgos profesionales.

Como decimos sobre este particular en la STS 5/6/2013, rcud. 76/2012, "se refiere a casos en los que las Administraciones Públicas actúan, no como empleadoras de cualesquiera personal a su servicio, sino cuando en su condición de poderes públicos establezcan, a favor de cualquier "beneficiario", es decir, en virtud de título jurídico distinto al de personal laboral, estatutario o funcionario, complementos de prestaciones o indemnizaciones, especialmente, en los supuestos de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales".

**CUARTO. 1.-** La traslación de nuestra anterior doctrina al supuesto de autos es lo que ha llevado a la Sala de suplicación a entender que el orden social de la jurisdicción no es el competente para conocer de la mejora en litigio, porque el acuerdo en cuya aplicación sustenta su pretensión el demandante no sería un pacto fruto de la negociación colectiva, al no estar publicado y registrado como convenio colectivo propiamente dicho.

Criterio que no podemos compartir, puesto que, como ya hemos visto, cuando el art. 2, letra c) de la derogada LPL establecía la competencia del orden social de la jurisdicción en materia de mejoras de la acción protectora de la Seguridad Social, "siempre que su causa derive de un contrato de trabajo o convenio colectivo", se estaba refiriendo con esta última frase a las mejoras que traen causa de una relación de trabajo, para diferenciarlas de aquellos otros supuestos en los que que pudieren tener su origen en el ejercicio del poder público por las Administraciones.

Es así que bajo esa anterior normativa resultaba indiferente la naturaleza jurídica del instrumento en el que se contempla la mejora de seguridad social- contrato de trabajo o convenio colectivo, se decía entonces-, puesto que lo relevante era que tuviere causa en la existencia de una relación laboral.

Con mayor claridad es de ver este efecto en el actual art. 2. Letra q) LRJS, que se refiere a las mejoras que deriven de "una decisión unilateral del empresario, un contrato de trabajo o un convenio, pacto o acuerdo colectivo", admitiendo de esta forma cualquier instrumento jurídico de los que despliegan eficacia en el ámbito del contrato de trabajo, en lo que no es sino una mera aclaración de la anterior dicción literal del precepto.

Y ninguna duda cabe que aquel acuerdo entre el Ayuntamiento y su personal laboral y funcionario que establece la mejora en litigio y que estuvo vigente entre los años 2008-2011, es un pacto fruto de la negociación colectiva que se enmarca en el ámbito de la relación laboral, lo que determina la competencia del orden social de la jurisdicción.

**2.-** Se acoge la sentencia recurrida a la doctrina de la STS 5/6/2013, rec.76/2012, en la que concluimos que corresponde al orden contencioso-administrativo la impugnación del contenido de un acuerdo colectivo que regula una mejora voluntaria de seguridad social para el personal estatutario de la sanidad pública.

Pero esta sentencia no resuelve un pleito individual entre un concreto trabajador y su administración pública empleadora, sino un conflicto colectivo en el que se solicita una determinada interpretación del contenido de aquel acuerdo.

Es por este motivo que aplicamos lo dispuesto en el art. 3, letra e) LRJS, cuando establece que "No conocerán los órganos jurisdiccionales del orden social" [...] e) "De los pactos o acuerdos concertados por las Administraciones Públicas con arreglo a lo previsto en la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, que sean de aplicación al personal funcionario o estatutario de los servicios de salud, ya sea de manera exclusiva o conjunta con el personal laboral; y sobre la composición de las Mesas de negociación sobre las condiciones de trabajo comunes al personal de relación administrativa y laboral", y con base en esa previsión legal concluimos que la impugnación colectiva de este tipo de acuerdos debe plantearse ante la jurisdicción contenciosa-administrativa.

Pero en el presente supuesto no estamos en un proceso colectivo en el que se discuta la eficacia o el alcance del acuerdo, sino ante una reclamación individual efectuada por un funcionario que está integrado en el régimen general de la seguridad social y solicita el derecho a una determinada



mejora, cuyo conocimiento corresponde a la misma jurisdicción social a la que está anudada la prestación de ese régimen de seguridad social que con ella se complementa.

Lo que nos lleva a establecer como doctrina, que el orden social de la jurisdicción es el competente para conocer de la reclamación de una mejora de las prestaciones del Régimen General de la Seguridad Social prevista en un acuerdo firmado por una Administración Pública que afecta al personal laboral y funcionario, y que ha sido formulada a título individual por un funcionario integrado en el Régimen General de la Seguridad Social.

**QUINTO.-** Conforme a lo razonado, y oído el Ministerio Fiscal , la aplicación de las anteriores consideraciones conduce a estimar el recurso, casar y anular la sentencia de instancia con devolución de las actuaciones a la Sala de suplicación, para que dicte una nueva resolución en la que, partiendo de la competencia del orden social, resuelva los demás motivos del recurso de suplicación formulados por la demandada. Sin costas.

## **FALLO**

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

:

1º) Estimar el recurso de unificación para la unificación de doctrina interpuesto por D. Horacio, contra la sentencia dictada el 7 de septiembre de 2016 por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, en el recurso de suplicación núm. 2262/2015, que resolvió el formulado contra la sentencia del Juzgado de lo Social núm. 1 de Algeciras, de fecha 13 de abril de 2015, recaída en autos núm. 1543/2012, seguidos a su instancia frente al Excmo. Ayuntamiento de Algeciras.

2º) Casar y anular la sentencia recurrida, y resolver el debate de suplicación en el sentido de desestimar el primero de los motivos del recurso de tal clase interpuesto por la demandada, con devolución de las actuaciones a la Sala de suplicación para que dicte nueva resolución en la que, partiendo de la competencia del orden social de la jurisdicción, resuelva los demás motivos del recurso de suplicación. Sin costas.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

D. Jesus Gullon Rodriguez D. Fernando Salinas Molina

D<sup>a</sup>. Maria Milagros Calvo Ibarlucea D. Luis Fernando de Castro Fernandez

D<sup>a</sup>. Maria Luisa Segoviano Astaburuaga D. Jose Manuel Lopez Garcia de la Serrana

D<sup>a</sup>. Rosa María Virolés Piñol D<sup>a</sup>. Maria Lourdes Arastey Sahun

D. Antonio V. Sempere Navarro D. Angel Blasco Pellicer

D. Sebastian Moralo Gallego