

Protección por desempleo parcial del funcionario interino Análisis de la sentencia del tribunal supremo de 15 de septiembre de 2015

Partial unemployment protection for acting officer Spanish Supreme Court Judgment of 15th of september 2015 analysis

CARLOS L. ALFONSO MELLADO

*CATEDRÁTICO DE DERECHO DEL TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL
UNIVERSIDAD DE VALENCIA*

Resumen

El presente estudio analiza la jurisprudencia establecida acerca de la protección por desempleo de los funcionarios interinos; en el caso se trata de un supuesto de desempleo parcial, pero la doctrina puede implicar efectos más generales y en ella la solución judicial opta por una protección material de la situación de desempleo de estos empleados públicos, obviando los obstáculos formales que pudieran derivarse de una interpretación literal de la ley, frente a la que se ha prevalecer su condición de sujetos protegidos.

Abstract

This study analyzes the jurisprudence about unemployment protection of acting officers. This work looks at a case of partial unemployment, but this jurisprudence could have more general effects. Judicial settlement (by Spanish Supreme Court) in this case opts to offer a material protection of unemployment to public employees without taking full account of formal matters. Protected subjects are preferred instead of a literal interpretation of the legislative text.

Palabras clave

Seguridad Social, Protección Social, Desempleo, Reducción de jornada, Funcionario interino

Keywords

Social security/Social welfare, Social protection, Unemployment, Reduction in working hours, Acting officer

1. SUPUESTO DE HECHO ANALIZADO

El problema que analiza esta sentencia, que como luego diré se inscribe en una línea jurisprudencial constituida por otras varias resoluciones, se centra en la delimitación de la protección por desempleo de los funcionarios interinos; en realidad la línea jurisprudencial analiza la cuestión en supuestos de desempleo parcial por reducción de la jornada pero, al hilo de ese supuesto específico, la doctrina es más amplia pues está determinando hasta donde alcanzan los derechos en la materia de sujetos incluidos en el ámbito de la protección de desempleo pero cuyas relaciones con su empleador no son de naturaleza laboral sino administrativa.

Para situar y entender el problema hay que tomar en consideración los preceptos en cuestión que suscitan las dudas que plantea el supuesto resuelto en la sentencia que se comenta.

En el momento en que se suscita el litigio, en los años 2012 y 2013, el Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social vigente en aquél momento, aprobado por

Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio (TRLGSS 1994), determinaba en su artículo 205 el ámbito subjetivo de la protección por desempleo, incluyendo entre las personas protegidas, siempre que estuviese prevista la cotización por esta contingencia, al personal contratado en régimen de derecho administrativo y a los funcionarios de empleo al servicio de las Administraciones Públicas y en el artículo 206 establecía la acción protectora, sin diferenciar entre los sujetos protegidos; acción protectora que comprendía en el nivel contributivo la protección por desempleo total o parcial, como determinaba el artículo 206.1.1) a).

Entre esos funcionarios de empleo están los funcionarios interinos, como hoy se establece con mayor precisión técnica en el artículo 264.1.d) del actual Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre (TRLGSS 2015), que considera sujetos protegidos a los funcionarios interinos, al personal eventual y al contratado en su momento en régimen de derecho administrativo al servicio de las Administraciones Públicas, manteniendo la acción protectora, por lo que interesa en la cuestión, en el actual artículo 265 en los mismos términos que se expusieron en relación con el anterior texto.

En ese marco normativo y como consecuencia de las políticas de recorte del gasto público el Decreto-Ley 1/2012, de 5 de enero, de la Generalidad Valenciana, adoptó medidas urgentes para la reducción del déficit público en la Comunidad Valenciana.

Esta norma, en su artículo 3, apartados 1 y 3, establecía que, con efectos del día 1 de marzo de 2012, la jornada semanal de los funcionarios interinos al servicio de la citada administración pasaría a ser de 25 horas, reduciéndose pues aproximadamente en un tercio, con la consiguiente reducción salarial.

Es significativo señalar que para el personal laboral temporal se establecía que, al efecto de lograr la misma medida, se tramitaría un expediente de reducción de jornada al amparo del artículo 47 del Estatuto de los Trabajadores.

La duración de la medida, conforme a la Disposición Final Primera del citado Decreto-Ley, alcanzó a los ejercicios 2012 y 2013, iniciándose en 1 de marzo de 2012 y finalizando el 31 de diciembre de 2013.

Los funcionarios interinos afectados, al amparo de los preceptos que los incluían en el ámbito subjetivo de la protección por desempleo pues venían cotizando por esta contingencia, solicitaron las correspondientes prestaciones de desempleo por la parte de jornada que se les reducía y en ese momento es cuando se plantea el problema que se someterá a solución judicial, porque dichas solicitudes fueron denegadas por el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) en resolución frente a la que estos funcionarios accionaron judicialmente, viendo como su demanda era desestimada tanto en instancia como en suplicación en sendas sentencias que confirmaron la resolución administrativa dictada por el SEPE, entendiéndose que la inclusión de los funcionarios interinos en el ámbito de la protección por desempleo alcanzaba los supuestos de extinción de la relación pero no los de desempleo parcial.

Para entender esta diferenciación hay que tener en cuenta que los artículos 203.3 y 208.3 del TRLGSS 1994 vigente en aquél momento, coincidentes sustancialmente con los actuales artículos 262.3 y 267.1.c) TRLGSS 2015, consideraba como desempleo parcial la reducción temporal de la jornada de trabajo entre un mínimo de un 10% y un máximo de un 70%, siempre que el salario fuese objeto de análoga reducción y añadían que a estos efectos se entendería –y entenderá actualmente– por reducción temporal de la jornada aquella que se decida por el empresario al amparo del artículo 47 del Estatuto de los Trabajadores, estimándose que en ese caso existía situación legal de desempleo.

Hay que destacar que esos preceptos se enmarcan en una regulación de las situaciones legales de desempleo que, en general, contempla en materia de extinción, suspensión y reducción de jornada exclusivamente a supuestos derivados de una previa relación de naturaleza laboral, ignorando, pues, esas otras relaciones de naturaleza administrativa a las que se hizo mención.

El Tribunal Supremo entrará a resolver el supuesto en virtud de considerar contradictoria con la sentencia de suplicación a que se hizo mención, otra de la Sala de lo Social del propio Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana que sí reconoció prestación de desempleo parcial a un funcionario interino ante la extinción de una relación a tiempo parcial que venía manteniendo con la Generalidad Valenciana.

La sentencia que se estima contradictoria es de fecha 17 de junio de 2008, Recurso 1070/2007 y, como puede verse, el supuesto no es exactamente coincidente pues en ella se planteaba el derecho al desempleo parcial por extinción de una relación a tiempo parcial, mientras que en el supuesto a resolver se planteaba ese derecho ante una reducción de jornada temporal, pero la contradicción se estimará existente porque lo que se discute en ambos casos, con independencia de cuál sea la situación legal de desempleo, es si existe o no derecho de los funcionarios interinos a la protección por desempleo parcial, quedando así centrado el debate y establecido en esos términos el supuesto de hecho que se aborda en la sentencia que comento.

2. ANÁLISIS DE LA DOCTRINA JUDICIAL

Como ya dije, la sentencia que se comenta, la STS de 15 de septiembre de 2015, Recurso 2796/2014, se enmarca en una línea doctrinal de la que forman parte diversas sentencias todas ellas coincidentes en el supuesto de hecho y en la solución que le dan¹, lo que permitirá a esta sentencia remitirse, para una más exhaustiva fundamentación, a alguna sentencia precedente, concretamente a la STS de 27 de julio de 2015, Recurso 2881/2014 que, por lo tanto, debe tenerse presente para analizar la doctrina judicial establecida.

La sentencia que comento establecerá tres elementos esenciales para resolver el litigio:

¹ Las sentencias a que me refiero son, además de la que se comenta y la otra que se cita en el texto, las siguientes hasta el momento: SSTS 1-7-2015, Recurso 3408/2014; 27-7-2015, Recurso 2862/2014; 9-9-2015, Recurso 2880/2014; 14-9-2015, Recurso 2009/2014; 14-9-2015, Recurso 2467/2014 y 27-10-2015, Recurso 2876/2014.

1º) La existencia de una contradicción entre dos fallos judiciales que permite unificar doctrina, aplicando una doctrina amplia que ya se ha consolidado, superando el rigorismo inicial.

Así, como dije, aunque los supuestos contemplados en el supuesto a resolver y en la sentencia de contraste no sean absolutamente idénticos sí que lo es, en opinión de la Sala, el problema jurídico que debe resolverse que no es otro que el posible derecho de los funcionarios interinos a la protección por desempleo parcial, sea cual sea la causa, la situación legal de desempleo, de la que derive ese derecho (Fundamento de derecho primero de la sentencia).

2º) La evidencia de que la normativa incluye a los funcionarios interinos al servicio de las Administraciones Públicas en la protección por desempleo, siempre que hayan cotizado por esa contingencia, situación que se producía en el caso concreto en el que la persona afectada ostentaba tal condición y había cotizado en el Régimen General –al ser funcionario autonómico–, incluyendo en este caso la cotización por desempleo.

3º) La existencia de situación legal de desempleo con derecho a la protección por desempleo parcial como consecuencia de que a la persona afectada se le había reducido la jornada entre el 10% y el 70%, concretamente se estableció en instancia que la reducción de jornada y salarial era de un 33%, con reducción proporcional del salario y todo ello con carácter temporal, en concreto desde el 1 de marzo de 2012 hasta el 31 de diciembre de 2013, y por decisión unilateral de la empleadora, lo que debe prevalecer frente al hecho de que la reducción no se haya producido a través del procedimiento previsto en el artículo 47 del Estatuto de los Trabajadores, recuérdese que en este caso derivaba de la decisión de la Administración empleadora al amparo del Decreto-Ley 1/2012 del Consell de la Generalidad Valenciana ya citado, no habiendo aplicado la Generalitat el procedimiento previsto en el art. 47 ET, pues su uso, tal como expresamente establecía en aquel momento la Disposición Adicional 21ª del Estatuto de los Trabajadores, no era posible por parte de las Administraciones Públicas ni por las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de una o varias de ellas y de otros organismos públicos, salvo aquellas que se financiasen mayoritariamente con ingresos obtenidos como contrapartida de operaciones realizadas en el mercado, disposición que actualmente se contiene en el mismo sentido en la Disposición Adicional 17ª del vigente Texto Refundido del Estatuto de los Trabajadores, pese a que, como se dijo, el citado Decreto-Ley preveía el acogimiento al artículo 47 ET para el personal laboral.

La fundamentación en la sentencia comentada es escueta pero, como se avanzó, la propia sentencia se remite a la precedente de la misma Sala de 27 de julio de 2015 para ampliar la fundamentación jurídica de la doctrina establecida.

Acudiendo a dicha sentencia se puede establecer que lo determinante para el Tribunal Supremo no es si la situación de reducción de jornada se ha producido formalmente al amparo del artículo 47 ET, esto es a través del procedimiento establecido en el mismo, lo que para las Administraciones Públicas siempre sería imposible, sino si materialmente se cumplen los requisitos que para esa reducción se exigen en el citado precepto, esto es: decisión empresarial, reducción entre el 10% y el 70%, reducción proporcional del salario, temporalidad de la medida y causas económicas, técnicas organizativas o de producción. Todos ellos se consideran presentes en el caso resuelto al derivar la reducción de una medida

tomada por la Administración en atención a su situación económica y para reducir el déficit público, operándose dentro de los parámetros de reducción antes mencionados y con una duración temporal –hasta 31 de diciembre de 2013–.

El único requisito que no se cumple es, pues, el procedimental pero este debe ceder ante la concurrencia de los requisitos materiales, entendiéndose la sentencia que sería absurdo exigir un requisito procedimental de cumplimiento imposible en cuanto afecta a funcionarios y Administraciones Públicas.

Para salvar lo que se derivaría de una aplicación literal del precepto la STS de 27 de julio de 2015, en el apartado 4 del Fundamento Jurídico Cuarto, razonará lo siguiente:

“a) El artículo sexto de la Ley 31/1984 establece los supuestos de situación legal de desempleo por referencia a supuestos de extinción o suspensión de la relación laboral y reducción de la jornada ordinaria.

Ninguna de las tres posibilidades revela el propósito de su restricción respecto a los sujetos comprendidos en el artículo 3.1;

b) No existe una total correspondencia entre la clasificación de los tipos de situación legal de desempleo y los medios de acreditación. Así, la situación de extinción «laboral» cuenta con seis medios de acreditación, mientras que en el caso de relaciones administrativas no se describe medio de acreditar la suspensión ni la reducción limitando la previsión a la extinción de la relación administrativa. Esa ausencia de determinación explícita sobre cómo acreditar una situación protegida no puede conducir a negar la posibilidad de percibir desempleo.

c) En la incorporación al Texto Refundido de la LGSS del sistema de protección por desempleo, son preceptos de aplicación el artículo 205.1 (declara sujetos protegidos al personal contratado en régimen de Derecho Administrativo y a los funcionarios de empleo al servicio de las Administraciones Públicas), el 206 (describe la acción protectora como total o parcial, sin acepción de sujetos), el 207 (establece los requisitos, en especial encontrarse en situación legal de desempleo) y el artículo 208 (listando las situaciones protegidas: la extinción «de la relación laboral», la suspensión de la «relación laboral» y la reducción temporal de la «relación laboral» y a continuación los supuestos antaño reflejados en el artículo sexto de la Ley 31/1984 de 2 de agosto, apartados cuatro y cinco más otros de nueva incorporación y que no son de interés en este caso). Es fácil advertir que el olvido persiste y que la técnica de redacción permanece intacta en cuanto a omisiones. Se reconoce en el artículo 205 la condición de sujetos protegidos a quienes no son titulares de una relación laboral pero se prescinde de toda mención a la relación de Derecho Administrativo en los artículos 206, 207 y 208.

d) Ante tan reiterada situación, de ser aplicadas las normas de manera literal se podría desembocar en un resultado absurdo: atribuir la condición de sujeto protegido en 1984 al colectivo de referencia y no haber regulado jamás las modalidades, los requisitos y la esencial definición de la situación de desempleo, a lo largo de prácticamente treinta años.

e) Por ello ha de activarse el canon hermenéutico que el artículo 3 del Código Civil establece para la interpretación de las normas: la relación con el contexto, y los antecedentes históricos y legislativos. El contexto lo proporcionaba

en 1984 el artículo tercero de la Ley 31/1984 (en la actualidad el artículo 205.1 LGSS), los antecedentes históricos y legislativos se obtienen no solo de la Ley 31/1984 y de su Exposición de Motivos, sino también del RD 625/1985 de 2 de abril al referir en su artículo Primero, apartado Dos la forma de acreditar la extinción de la relación administrativa.

f) Con semejantes instrumentos y el tamiz constitucional del artículo 41 hemos de concluir que el término «relación laboral» debe ser interpretado como equivalente a la relación de servicios que el sujeto ha venido manteniendo con su empleador. En ese ámbito de normas de desempleo, por tanto, se ha de tomar como una denominación genérica que en cada caso deberá ser reconducida a las peculiaridades del vínculo. Ello comporta limitar el radio aplicativo del requisito en estudio (haber seguido el procedimiento del artículo 47 ET) a aquellos beneficiarios que en su actividad profesional se rigen por la citada norma laboral sin extenderlo indebidamente a relaciones sometidas a Derecho Administrativo.”

En definitiva prevalece, como puede verse, una solución basada en la identidad material de los supuestos de reducción de jornada antes que una solución basada en una supuesta identidad formal, que solo podría ampararse en una interpretación excesivamente literal que conduciría al absurdo de negar protección social a una situación que la merece y que ningún dato permite llegar a la conclusión de que el legislador decidió dejarla desprotegida.

Debe destacarse, además, el matiz constitucional que introduce el Tribunal Supremo en el sentido de buscar una interpretación que tenga en cuenta la búsqueda de la mayor protección social al amparo del artículo 41 de la Constitución Española.

Hasta aquí el resumen de la doctrina que establece la sentencia comentada que coincide con toda la línea jurisprudencial consolidada en el conjunto de sentencia ya citadas.

3. VALORACIÓN JURÍDICA DE LA SENTENCIA

Para valorar la sentencia y la doctrina que emana de ella y que se desprende de toda la serie de sentencias coincidentes a la que ya se hizo mención, el primer elemento que debe destacarse es la referencia constitucional que la propia resolución judicial introduce.

En efecto, no es ociosa la remisión al artículo 41 de la Constitución Española; es más ese canon interpretativo en clave constitucional debería utilizarse con mucha mayor frecuencia.

En efecto, el citado precepto obliga a la existencia de un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo.

Es un precepto fundamental en la construcción de un Estado Social y que, por cierto, evidencia la falacia de los argumentos que pronostican una quiebra del sistema de pensiones públicas, lo que solo podría ocurrir si se modificase la Constitución y se eliminase este precepto.

Es cierto que una interpretación constitucional muy consolidada ha entendido que el precepto constitucional deja un amplio margen de actuación al legislador ordinario para tener

en cuenta la situación social de cada momento, las posibilidades presupuestarias y el equilibrio financiero del sistema², por lo que no son imposibles recortes y ajustes en el sistema e incluso la subsistencia de algunas áreas de menor protección, pero sin obviar tampoco que ese margen del legislador ordinario debe respetar en todo caso un marco de protección suficientemente amplio que haga reconocible en términos de la conciencia social de cada momento el régimen como propio de lo que se entendería por Seguridad Social Pública, existiendo pues un núcleo indisponible para el legislador ordinario³.

Lógicamente, además, ese precepto como principio a tener en cuenta debe orientar la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, tal como expresamente dispone la Constitución Española (art. 53.3).

No es, pues, artificial entender que, salvo disposición en contrario, la interpretación más constitucional y predicable de una norma es la que garantice un mayor ámbito de protección frente a situaciones como el desempleo expresamente citadas en las normas constitucionales.

Es cierto que ese principio constitucional destinado a configurar el régimen público de Seguridad Social, como cualquier otro principio del mismo tenor, solo puede ser alegado conforme a la legislación ordinaria que lo regule, como también establece el citado artículo 53.3 de la Constitución, aunque teniendo en cuenta los matices que ya expuse.

Incluso no es ocioso advertir que, abordando precisamente el régimen jurídico del desempleo parcial el Tribunal Constitucional advirtió hace años que ese régimen, más que proteger una situación de necesidad social en los términos del artículo 41 de la Constitución Española, venía a ser un paliativo del perjuicio salarial que las medidas de reducción de jornada provocaban, pues propiamente en esa situación no se perdía el trabajo ni se estaba en desempleo pleno, por más que obviamente existiese una evidente conexión entre ambas situaciones (desempleo pleno y desempleo parcial)⁴.

Pese a tomar en consideración todo ello, no puede ignorarse que en el presente caso es la propia legislación ordinaria la que ha decidido que la protección por desempleo se extienda, como se analizó, a los funcionarios interinos y debe recordarse que, cuando la ley ordinaria los incluye en ese ámbito específico de protección social, no hace matiz o distinción de ningún tipo, ni establece ningún precepto limitativo o que excluya algún ámbito de la protección por desempleo; el único condicionante, lógico por otra parte, es que esté prevista la cotización por esta contingencia, manteniendo así, inicialmente, la relación contributiva de esta prestación.

Esa inclusión sin matices es la que se encuentra sin género de dudas en el artículo 205 TRLGSS 1994, vigente en el momento de producirse y resolverse el litigio, y en el actual 264.1.d) TRLGSS 2015.

² Por ejemplo, al respecto, STC 184/1993, de 31 de mayo; STC 197/2003, de 30 de octubre; o, entre otras, STC 213/2005, de 21 de julio.

³ Como se desprende, por ejemplo y entre otras de STC 32/1981, de 28 de julio; STC 26/1987, de 27 de febrero; STC 213/2005, de 21 de julio, etc.

⁴ Así se razonaba en STC 213/2005, de 21 de julio.

Es más, como también avancé, cuando se delimita el alcance de la acción protectora en cuyo ámbito se han incluido los funcionarios interinos, se especifica, igualmente sin distinciones, limitaciones o exclusiones, que la misma comprende el desempleo total y el desempleo parcial, como se indicaba en el artículo 206 TRLGSS 1994 y se indica actualmente en el artículo 265 TRLGSS 2015.

El concepto de desempleo parcial no hace referencia a la extinción de un contrato a tiempo parcial sino que se corresponde con las situaciones de reducción de jornada en sentido material, a las que se referían los artículos 203.3 y 208.3 del TRLGSS 1994 vigentes en aquél momento y coincidentes sustancialmente con los actuales artículos 262.3 y 267.1.c) TRLGSS 2015.

No existía, pues, en términos generales una exclusión de los funcionarios interinos de la protección por desempleo parcial y por ello tenía difícil encaje asumir lo anterior si se entendía que el único desempleo parcial protegido era el que se tramitaba a través del procedimiento previsto en el artículo 47 del Estatuto de los Trabajadores, procedimiento no aplicable a las Administraciones Públicas y que, en consecuencia, jamás podía conducir a la protección por desempleo parcial de los funcionarios interinos.

Se producía así el absurdo de incluirlos en la protección en términos generales, pero hacer en concreto imposible que disfrutasen de la misma.

Una regulación como la comentada solo podía interpretarse desde dos perspectivas:

1ª) Una desprotectora que se atenía al tenor literal y que conducía a entender que cuando el legislador ordinario aludía al artículo 47 del Estatuto de los Trabajadores estaba privando de protección por desempleo parcial a las personas que no estuviesen sujetas a relación laboral. Es la que se acogió en instancia y se confirmó en suplicación.

2ª) Una protectora en sentido extensivo, que obviaba el tenor literal y consideraba que el legislador, por omisión o imperfección técnica, procedía a regular toda la prestación de desempleo pensando en el supuesto más típico, la relación laboral, entendida esta como la situación paradigmática en la que se da el desempleo y consiguientemente la protección por desempleo, pero sin ninguna intención de excluir de protección o reducir la protección dispensada a aquellas otras relaciones de servicio distintas de la laboral pero incluidas en el ámbito subjetivo de la protección por desempleo.

La primera interpretación se atenía al tenor literal de la norma y obviaba la aparente contradicción que entonces se producía entendiéndolo, como hicieron la sentencia de instancia y la de suplicación, que la inclusión de los funcionarios interinos no alcanzaba a la protección por desempleo parcial; la segunda, obligaba a una reconstrucción en perspectiva finalista, entendiéndolo que las referencias a la relación laboral y al régimen jurídico de la misma se ofrecían como supuesto más habitual de protección, pero podían reconducirse en las restantes relaciones no laborales pero incluidas en el ámbito de protección a las instituciones propias de las mismas y, en concreto, en materia de funcionarios al régimen jurídico aplicable a los mismos que, obviamente, no sería el artículo 47 del Estatuto de los Trabajadores en lo que hace a la reducción de jornada.

Es esta segunda la opción que acoge la sentencia y entonces entiende, con buena técnica interpretativa, que las menciones a la relación laboral deben entenderse hechas a cualquier relación de servicios protegida y que las referencias a preceptos o instituciones propias del régimen jurídico-laboral pueden ser, igualmente, sustituidas por cualquier precepto que regule esas otras relaciones laborales protegidas y que conduzca a una situación materialmente análoga a la que puede depararse en el ámbito laboral y, por tanto, protegible en los mismos términos que en este.

Es esa la operación que hace la sentencia comentada –y las coincidentes con ella– considerando pues que la situación de reducción de jornada protegida a efectos de desempleo en el ámbito laboral, tiene dos tipos de requisitos, unos materiales y otro formal.

Los requisitos materiales son, desde esta interpretación, los esenciales porque son los que determinan la existencia de una situación social de necesidad o al menos merecedora de protección social por la Seguridad Social.

Estos requisitos serán ineludibles en cualquier relación –laboral o no– siempre claro es, que sea posible cumplirlos en la misma, suscitándose la duda de lo que ocurriría si alguno no pudiera cumplirse, si bien en ese caso podría entenderse que no se estaría ante la situación protegida.

En el supuesto contemplado esos requisitos sí que se daban en su totalidad, identificándose con claridad cinco: reducción de jornada en un porcentaje entre el 10% y el 70%, carácter involuntario para el trabajador de la misma, reducción proporcional de la retribución, causalidad de la medida derivada de circunstancias del funcionamiento empresarial (causa económica, organizativa, técnico o de producción) y, finalmente, temporalidad de la medida.

Como se dijo, la reducción de jornada era de aproximadamente un tercio; el carácter involuntario evidente en cuanto derivaba de una decisión de la administración empleadora amparada en un precepto legal que se lo permitía, más bien que le obligaba a ello; la reducción proporcional de la retribución concurría también e incluso venía impuesta en el precepto legal que daba cobertura a la decisión; la causalidad era evidente pues la medida se hacía depender en el precepto legal habilitante de la situación de déficit presupuestario y la medida se presentaba como una estricta respuesta al mismo y, finalmente, la temporalidad se especificaba en la propia norma legal que determinaba el ámbito temporal de la medida que se produciría desde el 1 de marzo de 2012 y hasta el 31 de diciembre de 2013.

Concurrían, pues, todos los requisitos materiales para entender que se estaba ante la situación protegida –desempleo parcial– si el sujeto afectado estaba comprendido en el ámbito de protección de desempleo, como era el caso.

El otro o, en su caso, otros requisitos de índole formal, procedimental, resultan accesorios en orden a deparar la protección pues la normativa de desempleo generalmente los establece en atención a la relación laboral, obviando que hay otras relaciones igualmente protegidas; por ello al ser este requisito accidental o secundario, se entiende exigible solamente en las relaciones en las que sea posible y se admite su sustitución por el procedimiento o trámite formal que en otras relaciones venga a sustituirle. En el caso

concreto el requisito formal es que la decisión empresarial se adopte en el marco del procedimiento regulado en el artículo 47 del Estatuto de los Trabajadores, pero eso, obviamente, no puede exigirse en otras relaciones a las que esa norma no resulte aplicable.

Por ello la doctrina atiende a lo que es esencial de ese procedimiento, lo que enlaza con los requisitos materiales o de fondo; si se analiza lo que es esencial se pueden encontrar dos elementos nucleares: la existencia de una norma habilitante de la medida (en las relaciones laborales el propio artículo 47 ya citado) y la decisión del empleador justificada en la causalidad a la que se hizo referencia.

Ambos requisitos formales se cumplen en la situación que se contempla; existe precepto legal habilitante, en concreto el Decreto-Ley 1/2012 del Consell de la Generalidad Valenciana, y la decisión se adoptó por la causa económica indicada y por el órgano de la administración valenciana para que la prestaba servicios la persona afectada.

La no aplicación del procedimiento del citado art. 47 resultaba así irrelevante frente al cumplimiento de los requisitos materiales que determinaban la existencia de una situación merecedora de protección que eran los que debían prevalecer, al margen como he expuesto de que, incluso si se procedía a un análisis de las exigencias formales, lo esencial de las mismas e cumplía también, bien a que a través del cauce procedimental procedente en la relación funcional, lógicamente distinto del correspondiente a las relaciones laborales.

Establecido lo anterior todos los preceptos de la legislación de Seguridad Social aplicables al caso deben reinterpretarse, entendiendo que las exigencias que se hagan en supuestos de existencia de relación laboral deben ser sustituidas por las que pueden ser análogas en las otras situaciones protegidas en las que la relación entre las partes no sea laboral.

Así, por ejemplo, la acreditación de la situación legal de desempleo en estos casos de desempleo parcial por reducción de jornada, conforme a las previsiones del actual artículo 267.3.a) del TRLGSS 2015, cuando la relación laboral haya sido laboral y la reducción se haya producido en consecuencia mediante el procedimiento del artículo 47 del Estatuto de los Trabajadores, se hará con la comunicación empresarial de haberse acogido a esa medida y con todos los trámites, inclusive de comunicación a la autoridad laboral exigibles en ese supuesto; pero en las relaciones no laborales bastará con la comunicación de la entidad empleadora de haber utilizado la medida conforme a las previsiones legales que se lo autorizan, aunque expresamente no se contemple esa posibilidad en el citado precepto que, como ya se expuso, está pensado exclusivamente en atención al supuesto más típico que es la existencia de relación laboral. Queda la duda de si también en estos casos en los que no existe relación laboral habría que hacer una previa comunicación a la autoridad laboral indicando los afectados por la medida, su duración, el número de horas de reducción y el porcentaje de reducción exigible. Ciertamente esa exigencia se establece en relación con el procedimiento del artículo 47 del Estatuto de los Trabajadores y por ello en atención a la doctrina que se comenta parecería excluida, aunque tampoco carecería de sentido mantener su exigibilidad en aras a su utilidad en estos casos a efectos de un mayor control público de la medida por la Administración laboral y el Servicio Público de Empleo Estatal.

Esta solución general que conduce a una reinterpretación de los preceptos legales merece, como avancé, una valoración positiva porque antepone lo material a lo formal,

buscando así no dejar desprotegidas situaciones que razonablemente merecen protección y que guardan una identidad sustancial con aquellas otras que claramente quedan integradas en la norma.

Es la interpretación garantista que además enlaza con la dimensión constitucional de la protección social a la que ya hice referencia e incluso con la dinámica propia del respeto a los derechos en un Estado Social, orientado hacia la máxima eficacia de los mismos y que huye de su posible limitación por razones formales o no esenciales y que por tanto no se ajustarían a la consecución de la igualdad real entre los ciudadanos.

No es lógico pensar desde esa interpretación constitucional y desde la cláusula de Estado Social que el legislador incorpore en el ámbito protector a unos sujetos pero luego, para depararles la protección en cuyo ámbito les ha incluido, exija un requisito de imposible cumplimiento.

La técnica interpretativa que deriva de esta doctrina judicial me parece la mejor en materias como la protección social y desde luego la exigible siempre que deba interpretarse alguna situación en clave constitucional; por eso, además de entenderla plenamente acertada, avancé que desborda el caso concreto porque está fijando una solución hermenéutica que sería aplicable en cualquier otro con perfiles similares.

Es una solución que se plantea para un supuesto muy concreto pero que, sin duda, tiene una dimensión de generalidad que es deseable que se consolide y se utilice en otros muchos supuestos y que, desde luego parece de ineludible aplicación en toda la protección por desempleo de las personas incluidas en el ámbito de la misma que realicen prestaciones de trabajo sujetas a relaciones distintas a la laboral.

Es bueno, pues, que en la aplicación de las medidas legales destinadas a garantizar a los ciudadanos la protección social, se prescinda de interpretaciones formalistas que limiten esa protección y se dote de la mayor eficacia interpretativa a los principios constitucionales y a esa cláusula de Estado Social en la búsqueda de la justicia material inseparable de la más amplia protección posible de los derechos de los ciudadanos.

