

# La incapacidad temporal de los empleados públicos en el régimen general de la seguridad social y el mutualismo administrativo: régimen retributivo y negociación colectiva

## Temporary incapacity of public employees in the general system of social security and state-subsidised insurance: remuneration system and collective bargaining

INMACULADA MARÍN ALONSO

PROFESORA TITULAR DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL  
UNIVERSIDAD DE SEVILLA

### Resumen

Este estudio tiene por objeto determinar el nuevo papel y alcance de la negociación colectiva en la fijación de complementos retributivos por incapacidad temporal del personal laboral y funcionario incluido en el Régimen General de la Seguridad Social y del personal funcionario adscrito a los Regímenes Mutualistas de Seguridad Social tras la Ley 6/2018, de PGE para 2018.

### Abstract

The purpose of this paper is to define the new role and scope of collective bargaining when setting remuneration supplements for the temporary incapacity of employees and civil servants included in the general social security system and of personnel assigned to state-subsidised social security systems in the light of Law 6/2018 on the General State Budgets for 2018.

### Palabras clave

complementos retributivos; mejoras voluntarias; incapacidad temporal; negociación colectiva

### Keywords

Remuneration supplements; voluntary improvements; temporary incapacity; collective bargaining

## 1. INTRODUCCIÓN

La reciente Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, establece un nuevo marco normativo para el régimen de la incapacidad temporal del personal al servicio de las Administraciones Públicas. La Disposición Adicional quincuagésima cuarta de la misma libera a esta figura de algunas de las restricciones que padecía hasta el momento por el Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio, de Medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad<sup>1</sup>. Pero la novedad que introduce la Ley 6/2018 no radica únicamente en permitir alcanzar a los empleados públicos el cien por cien de los complementos retributivos en materia de incapacidad temporal por contingencias comunes, sino en establecer que dicha mejora debe hacerse a través de la contratación colectiva para casi todo el personal al servicio de las Administraciones Públicas, es decir, con independencia de la naturaleza jurídica de su vínculo o de su adscripción a un concreto régimen de Seguridad Social. La negociación colectiva es, de tal modo, la protagonista en materia de incapacidad temporal en el empleo público, alzándose nuevamente como el instrumento que mejor facilita la convergencia de

<sup>1</sup> BOE nº 168, de 14 de julio.

condiciones de trabajo entre los servidores públicos pese al reducido papel que dicho derecho ha desempeñado en los últimos años.

## **2. LAS RESTRICCIONES A LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN MATERIA DE INCAPACIDAD TEMPORAL A PARTIR DE 2012**

El Real Decreto Ley 20/2012, fruto de la crisis económica padecida en nuestro país desde 2008 y de la necesidad de reducir el déficit público, estableció diversas medidas de calado para los derechos laborales de los empleados públicos, entre ellas la prohibición de mejorar mediante negociación colectiva la retribución a percibir durante la situación de incapacidad temporal. La Disposición Final Cuarta del RD Ley otorgó a dicha previsión el carácter de normativa básica del Estado, integrándose, en consecuencia, entre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas<sup>2</sup>.

La norma de urgencia de 2012 estableció para todas las Administraciones Públicas un nuevo nivel máximo de prestación económica a percibir por los empleados públicos ante la enfermedad o accidente en caso de contingencias comunes, dejando que cada Administración Pública, a través de la negociación colectiva pudiera alcanzar el tope máximo de prestación permitido en la ley; no obstante, en el caso del personal gestionado por las Mutualidades Administrativas, dicha norma estableció directamente la limitación retributiva del mismo con carácter imperativo, sin dar entrada a la participación de los representante colectivos de los empleados a través de la negociación colectiva. Esta diferenciación se justificaba en el hecho de que algunos colectivos integrados en las Mutualidades no tenían reconocido tal derecho –ni en el EBEP ni en su normativa específica–, así como tampoco el derecho a complementos retributivos por incapacidad temporal en su normativa de seguridad social.

De tal manera, se redujo, por un lado, la posibilidad de establecer mediante la contratación colectiva complementos retributivos para el personal laboral y funcionarial incluidos en el Régimen General de Seguridad Social y, paralelamente, por otro lado, se limitó por ley la cuantía retributiva que por incapacidad temporal percibiría el personal funcionario gestionado por las Mutualidades Administrativas. Esta situación generó situaciones de notable desigualdad entre el personal de las Administraciones Públicas pues, para unos, se podía o no mejorar voluntariamente, mediante negociación colectiva, la prestación de incapacidad temporal hasta alcanzar los nuevos topes legales según la particular situación económica de cada Administración empleadora y su disponibilidad para ello, mientras que, para otros, se descartaba la posibilidad de negociación colectiva en la materia y se determinaba directamente mediante norma la reducción de las cuantías a percibir por incapacidad temporal según los nuevos topes marcados.

Con carácter general, la limitación retributiva establecida por el RD Ley 20/2012 no se dirigía a la cuantía del subsidio establecido en la regulación correspondiente de la situación

<sup>2</sup> Para alcanzar la estabilidad presupuestaria, las Administraciones Públicas Autonómicas debían efectuar la adaptación al RD Ley 20/2012, dentro de su autonomía, en un plazo de 3 meses. Al respecto puede verse, por ejemplo, en Andalucía, la Ley 3/2012, de 21 de septiembre (BOJA 1 de octubre de 2012); en Galicia, la Ley 9/2012, de 3 de agosto (DOG 9 de agosto); en las Islas Baleares, el Decreto-ley 10/2012, de 13 de agosto (BOIB 1 de septiembre); en Cataluña, el Decreto-ley 2/2012, de 25 de septiembre (BOGC de 27 de septiembre); en la Comunidad Valenciana, el Decreto Ley 6/2012, de 28 de septiembre (DOGV de 1 de octubre); o, en Canarias, la Ley 8/2012, de 27 de diciembre y Orden de 30 de enero de 2013 –BOC de 4 de febrero de 2013).

de incapacidad temporal sino, en realidad, al hipotético complemento económico de la misma que, pese a ser voluntario, suponía un plus de protección sobre la cobertura pública de incapacidad temporal y un coste elevado para el empleador público (se calcula sobre las retribuciones percibidas por los empleados públicos en el mes anterior a causar la baja por IT y no sobre la base reguladora de la incapacidad temporal). Respecto del personal gestionado por mutualidades administrativas, la ley simplemente limitó la retribución por incapacidad temporal antes de acceder al subsidio por dicha causa, es decir, durante los tres primeros meses de baja. Dicha medida intentó equiparar, sin éxito, las reducciones retributivas de todos los empleados públicos e igualar los derechos de los mismos pese a los diferentes regímenes de seguridad social que les daban cobertura.

En todo caso, el límite marcado en su momento por el RD Ley 20/2012 no podía ser superado ni por los convenios o pactos colectivos laborales ni por los acuerdos o pactos funcionariales pues el ámbito subjetivo de aplicación se extendía tanto al personal laboral como al funcionario (art. 9), procediéndose a la suspensión inmediata de la regulación convencional que contradijera lo dispuesto en la misma. La inaplicación sobrevenida de lo pactado sobre complementos por incapacidad temporal se produjo inmediatamente en aplicación del principio de jerarquía normativa, sin necesidad de que las concretas Administraciones Públicas adoptaran un acuerdo expreso para hacer efectivo el nuevo régimen de la prestación complementaria de la incapacidad temporal.

La práctica negociada subsiguiente se encontró topada inmediatamente por el límite marcado en la ley, limitándose en su caso a intentar alcanzar el máximo retributivo permitido y a extender en lo posible los supuestos que, excepcionalmente, justificaban el mantenimiento del complemento por incapacidad temporal hasta alcanzar el 100% de las retribuciones percibidas por el empleado público (v. gr. hospitalización o intervención quirúrgica).

La Administración del Estado, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 9.5 del RDL 20/2012<sup>3</sup>, añadió para su personal, cualquiera que fuera su relación jurídica –laboral o funcionario–, y cualquiera que fuera su régimen de seguridad social –general o especial–, nuevos supuestos excepcionales que permitían alcanzar el 100% de la retribución por IT derivada de contingencias comunes<sup>4</sup> (v.gr. tratamientos de quimioterapia y radioterapia), a la

<sup>3</sup> El art. 9.5 del RD Ley 20/2012 dispone que “cada Administración Pública podrá determinar, respecto a su personal, los supuestos en que con carácter excepcional y debidamente justificados se pueda establecer un complemento hasta alcanzar, como máximo, el cien por cien de las retribuciones que vinieran disfrutando en cada momento. A estos efectos, se considerarán en todo caso debidamente justificados los supuestos de hospitalización e intervención quirúrgica”.

<sup>4</sup> Véase la Instrucción Conjunta de las Secretarías de Estado de Administraciones Públicas y de presupuestos y gastos por la que se dispone dar cumplimiento a las previsiones del RDL 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, en relación con la situación de incapacidad temporal del personal al servicio de la Administración del Estado de 15 de octubre de 2012. Según el ámbito de aplicación de esta Instrucción del Ministerio de Hacienda se aplica también al personal de las Fuerzas Armadas con las especialidades que se puedan establecer. Por otro lado, para los funcionarios gestionados por la Mutualidad de la Administración de Justicia, el Acuerdo de 12 de junio de 2013 (BOE 21 de junio) por el que se aprobó la Instrucción 1/2013 de retribuciones en supuestos de incapacidad temporal por contingencias comunes, estableció, en el marco de la Carrera Judicial, los supuestos excepcionales en los que permite el complemento de IT al 100 % de las retribuciones pero sólo durante los primeros 20 días de licencia por enfermedad derivada de contingencias comunes. Sobre este ámbito puede verse la STS de 5 de septiembre de 2013.

vez que, paralelamente, al objeto de paliar las consecuencias negativas que para los empleados públicos representó la limitación mencionada, algunas Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, haciendo uso de la permisividad establecida en el RD Ley 20/2012, fijaron el complemento del cien por cien en relación con las enfermedades graves recogidas en el Real Decreto 1148/2011, de 29 de julio, haciendo con ello innecesaria la intervención de la negociación colectiva (v. gr. la Comunidad Autónoma de Andalucía<sup>5</sup>, Aragón<sup>6</sup> o Cataluña<sup>7</sup>)<sup>8</sup>.

La restricción a la percepción económica por incapacidad temporal derivada de contingencias comunes pretendía conseguir dos objetivos fundamentales: por un lado, luchar contra el absentismo laboral –que en el sector público siempre ha tenido tasas más elevadas que en el sector privado– y, por otro, evitar posibles fraudes que perjudicasen la productividad y aumentasen el gasto público en prestaciones sociales, farmacéuticas y sanitarias<sup>9</sup>. El constante intento del legislador de erradicar los abusos y el fraude de la contingencia protegida por la incapacidad temporal y, por consiguiente, paliar el absentismo injustificado, se fundamenta en la idea de que los complementos por incapacidad temporal suponen una práctica desincentivadora del trabajo, suposición que no se produce, en cambio, cuando la situación de incapacidad temporal deriva de accidente de trabajo, enfermedad

<sup>5</sup> El art. 14 de la Ley 3/2012, de 21 de septiembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Laborales y en materia de Hacienda Pública para el reequilibrio económico-financiero de la Junta de Andalucía dispone que: “1.ª Se abonará el 100 % del complemento por incapacidad temporal en los supuestos en los que la incapacidad temporal se origine por contingencias profesionales y por contingencias comunes que generen hospitalización o intervención quirúrgica. Asimismo, se percibirá el 100 % de este complemento en el caso de enfermedad grave dentro de los supuestos que establece el Real Decreto 1148/2011, de 29 de julio, para la aplicación y desarrollo, en el sistema de la Seguridad Social, de la prestación económica por cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave [...]”.

<sup>6</sup> El art. 9 de la Ley 7/2012, de 4 de octubre, de medidas extraordinarias en el sector público de la Comunidad Autónoma de Aragón para garantizar la estabilidad presupuestaria señaló que “La Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón determinará respecto a su personal los supuestos en que con carácter excepcional y debidamente justificado el complemento pueda alcanzar durante todo el periodo de duración de la incapacidad el cien por cien de las retribuciones que vinieran disfrutando en cada momento. A estos efectos, se considerarán en todo caso debidamente justificados los supuestos de hospitalización e intervención quirúrgica”. Conforme a ello, el art. Cuarto 2 de la Instrucción de 10 de octubre de 2012, de la Dirección General de Función Pública y Calidad de servicios por la que se aprueban criterios de gestión sobre medidas en materia de complementos por incapacidad temporal (BOA nº 199 de 11 de octubre de 2012) dispone que “A los efectos de esta Instrucción se entenderán por enfermedad grave las incluidas en el Anexo I Real Decreto 1148/2011, de 29 de julio, para la aplicación y desarrollo, en el sistema de la Seguridad Social, de la prestación económica por cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave y aquellas que así determine el facultativo médico responsable. Con objeto de incorporar otras patologías que, siendo inhabilitantes para el trabajo, revistan una especial gravedad, se constituirá al efecto una ponencia técnica, compuesta por representantes de la Administración, las organizaciones sindicales y facultativos médicos especializados”.

<sup>7</sup> Véase el Decreto-ley 6/2017, de 24 de octubre, sobre el régimen de mejoras de la prestación económica de incapacidad temporal del personal al servicio de la Administración de Justicia en Cataluña (DOGC nº 7482 de 26 de octubre de 2017).

<sup>8</sup> En lo que respecta a bajas por embarazo, maternidad, paternidad, riesgo durante el embarazo, violencia de género o enfermedades graves sin hospitalización, todas las Administraciones territoriales han fijado el complemento del cien por cien.

<sup>9</sup> Han sido numerosas las leyes que han afectado a lo largo de los años a la incapacidad temporal como puede comprobarse, entre otras, en el RDL 5/1992, de 21 de julio, de medidas presupuestarias urgentes; la Ley 42/1994, de 27 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y de orden social; la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, en materia de Seguridad Social y el RD 1430/2009, de 11 de septiembre; la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2010; la Ley 35/2010, de 17 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo; la Ley 3/2012, de 13 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo y el RD Ley 20/2012, de 13 de julio.

profesional o períodos de observación. Es más, en la lucha contra el absentismo ocupa un lugar destacado la regulación introducida por la Disposición Adicional Trigésima de la Ley 17/2012, de PGE para 2013, conforme a la cual la ausencia al trabajo por causa de enfermedad o accidente que no dé lugar a una situación de incapacidad temporal comportará, en los términos y condiciones que establezca cada Administración Pública “la aplicación del descuento en nómina previsto para la incapacidad temporal”<sup>10</sup>.

La consecuencia directa de la preocupación anterior y de la necesidad del alcanzar la estabilidad presupuestaria de la Administración Pública fue dejar sin efecto el complemento retributivo que mejoraba la prestación obligatoria en caso de incapacidad temporal cuando excediera de los límites marcados legalmente, deviniendo nulos aquellos productos convencionales que contravinieran lo dispuesto en la norma básica. La única posibilidad de intervención de la negociación colectiva en situación de incapacidad temporal se reducía, en su caso, al establecimiento de una regulación más gravosa para los empleados públicos en relación con los topes a la prestación marcados por la ley<sup>11</sup>.

Este empeoramiento del derecho a complementar las prestaciones públicas de Seguridad Social se articuló mediante ley –al igual que sucedió con la regulación a la baja de numerosas condiciones de trabajo en el empleo público– y, además, se redujo considerablemente el espacio para la negociación colectiva, otorgándole un carácter meramente peyorativo respecto de lo dispuesto en la ley. No debemos olvidar que uno de los

<sup>10</sup> En estos casos, la ausencia al trabajo de personal laboral o funcionario incluidos en el RGSS genera la aplicación de un descuento en nómina del 50 % si el trabajador no acude a su puesto de trabajo durante más de cuatro días a lo largo del año natural (de los que tres pueden ser consecutivos); igual sanción se impone en caso de que se incumplan las obligaciones de presentar el parte de baja. Véase la Orden HAP/2802/2012, de 28 de diciembre, por la que se desarrolla para la Administración del Estado y los organismos y entidades de derecho público dependientes de la misma, lo previsto en la disposición adicional trigésima octava de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013, en materia de ausencias por enfermedad o accidente que no den lugar a incapacidad temporal. En la misma dirección, la Resolución de 28 de diciembre de la Secretaría de Estado de las Administraciones Públicas de 2012 (BOE nº 313 de 29 de diciembre) señala en su art. 11.4 que “en los casos de ausencia durante la totalidad de la jornada diaria por causa de enfermedad o accidente sin que se haya expedido parte médico de baja, deberá darse aviso de esta circunstancia al superior jerárquico de manera inmediata y comportará, en su caso, la reducción de retribuciones prevista en la regulación aplicable a las ausencias al trabajo por causa de enfermedad o accidente que no dé lugar a una situación de incapacidad temporal. En todo caso, una vez reincorporado el empleado público a su puesto, deberá justificar de manera inmediata la concurrencia de la causa de enfermedad”. En la Comunidad Autónoma Andaluza puede verse la Instrucción de 15 de marzo de 2013 de la Junta de Andalucía.

<sup>11</sup> Conforme a la exposición de motivos del RD Ley 20/2012 “Se modifica el régimen retributivo del personal incluido en el Régimen General de la Seguridad Social o en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar durante la situación de incapacidad temporal, sin perjuicio de que se establece un mandato dirigido a las Administraciones Públicas a adoptar medidas para reducir el absentismo de su personal. Así, cada Administración Pública determinará, respecto del personal a su servicio, los complementos retributivos que en concepto de mejora voluntaria de la acción protectora de la Seguridad Social corresponda en las situaciones de incapacidad temporal. En todo caso, cuando se trate de una incapacidad temporal por contingencias comunes, durante los tres primeros días, tanto para el personal funcionario incluido en el Régimen General de la Seguridad Social como para el personal laboral, el complemento retributivo que con carácter de mejora voluntaria se pueda establecer no podrá superar el cincuenta por ciento de las retribuciones. Asimismo, desde el cuarto día de la situación de incapacidad temporal por contingencias comunes y hasta el vigésimo, ambos inclusive, el complemento retributivo que con carácter de mejora voluntaria se pueda establecer no podrá superar el setenta y cinco por ciento de las retribuciones. En estos mismos términos se modula la plenitud retributiva de la prestación económica del personal integrado en el Régimen de Funcionarios Civiles del Estado y el personal integrado en el régimen especial de seguridad social de las fuerzas armadas, en caso de incapacidad temporal”.

objetivos principales del RD Ley 20/2012 se centró, por un lado, en reducir o eliminar para todas las Administraciones Públicas –territoriales e institucionales– el principio de suplementariedad en materia de condiciones de trabajo, siendo la regulación legal indisponible y la única aplicable, y, por otro lado, en implementar en el ámbito público el principio de supletividad imperfecto, no desconocido en otros países de nuestro entorno jurídico, que permite a la negociación colectiva empeorar –y no mejorar– lo dispuesto en la ley<sup>12</sup> puesto que ésta representa el tope máximo. No cabe duda que la reforma de 2012 asentó cambios estructurales en el empleo público que tuvieron como resultado devaluar las condiciones de trabajo de los empleados públicos funcionariales y laborales, más allá de establecer para estos últimos otras medidas destinadas a flexibilizar la relación interna de trabajo y a facilitar el despido por causas económicas, técnicas u organizativas<sup>13</sup>. La imposición estricta de la ley sobre la negociación colectiva laboral, en paralelo a la negociación colectiva funcionarial en determinadas materias, y el endeble papel de la contratación colectiva en el sector público tras la introducción en nuestro ordenamiento jurídico de la posibilidad de incumplir lo pactado por apreciación exclusiva de la propia Administración Pública –véase el art. 32 del EBEP tras la redacción dada al mismo por el RDL 20/2012, en sintonía con el art. 38 del EBEP para los funcionarios públicos– se convirtieron, definitivamente, en el ejemplo palpable del retroceso que sufrió el sistema de relaciones laborales en el empleo público de nuestro país.

En todo caso, respecto a la limitación legal sobre los complementos de incapacidad temporal en la Administración Pública se advierte positivamente el intento de homogeneizar las condiciones de trabajo de todo el personal a su servicio en esta materia pues dicha medida tuvo lugar de manera unificada en su ámbito subjetivo y funcional de aplicación. Así, las restricciones tuvieron el mismo objetivo –aunque diferente alcance– tanto para trabajadores sometidos a régimen jurídico privado que para funcionarios públicos incluidos en el Régimen General de la Seguridad Social, empeorando para todos la protección ofertada por incapacidad temporal. Por su parte, el personal adscrito al Mutualismo administrativo también vio mermada la retribución correspondiente a la situación de incapacidad temporal pero, en este caso, no a través de la limitación a los complementos, sino a través de la limitación legal de su retribución (art. 9.3 RDL 20/2012) en tanto su regulación específica no permitía ni las mejoras voluntarias ni la negociación colectiva de esta materia.

El intento del legislador de armonizar la ordenación jurídica de la incapacidad temporal para todos los empleados públicos con independencia de su régimen jurídico o su pertenencia a regímenes de protección social diferenciados no sólo se aprecia en el acercamiento del concepto, duración o extinción de la contingencia protegida sino, también, en el intento de converger, a partir de 2012, en la cuantía de la prestación<sup>14</sup>. En la misma

<sup>12</sup> Sobre este principio véase MARÍN ALONSO, I.: El nuevo papel del convenio colectivo en el sistema de fuentes de Derecho del Trabajo, AAVV. Reforma laboral y negociación colectiva andaluza, Coord. Gorelli Hernández, 2013.

<sup>13</sup> En el mismo sentido, MOLINA NAVARRETE, C.: “La modificación de las condiciones de trabajo pactadas en el empleo público: balance y perspectivas de una regresión de más de 40 años”, AAVV., La reforma del sector público, Dir. Castillo Blanco, Instituto García Oviedo, Sevilla, 2014, pág. 320.

<sup>14</sup> Por ejemplo, el art. 70.3 del RD 1726/2007, de 21 de diciembre, regulador del Reglamento General de la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas dispone que “en conformidad con lo dispuesto en el art. 19 del Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2000, de 9 de julio, la duración de las distintas situaciones de incapacidad temporal será la misma que la prevista en el Régimen General de la Seguridad Social”.

dirección camina la Ley 6/2018 de PGE para 2018, aunque la convergencia en ésta consiste en utilizar a la negociación colectiva para acordar incrementos retributivos por IT de manera conjunta para la mayoría de los empleados públicos.

### **3. EL REFORZAMIENTO DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN MATERIA DE INCAPACIDAD TEMPORAL EN LA LEY DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO DE 2018**

Actualmente, el régimen retributivo durante las situaciones de incapacidad temporal no sólo vuelve a ingresar en el campo de lo negociable en sus ámbitos respectivos sino que se extiende, además, a colectivos excluidos hasta el momento de la facultad negociadora en dicha materia. Se establece así que cada Administración Pública pueda negociar el complemento económico por incapacidad temporal hasta alcanzar de nuevo el cien por cien de las retribuciones de los empleados públicos. Pero más que un retorno a la situación jurídica anterior al art. 9 del RD Ley 20/2012 se produce, en realidad, una regulación *ex novo* de esta materia pues, a partir de la Ley 6/2018, se legisla en común para todos los empleados públicos (en sentido unívoco) en situación de incapacidad temporal.

En tal sentido, la retribución por incapacidad temporal converge en la misma dirección para todo el personal de la Administración Pública con independencia del particular régimen de seguridad social en que se integre su personal, estableciéndose incluso la posibilidad de establecer un complemento retributivo para aquellos empleados públicos cuya normativa de seguridad social no disponía hasta el momento de dicha opción. Así, para el personal integrado en el Mutualismo Administrativo se prevé expresamente que “de acuerdo con el régimen retributivo establecido en su normativa, además del subsidio de incapacidad temporal, cada Administración Pública podrá acordar, *previa negociación colectiva*, para el período de tiempo que no comprenda la aplicación del subsidio de incapacidad temporal, la percepción de hasta el cien por cien de las retribuciones, básicas y complementarias, correspondientes a sus retribuciones fijas del mes de inicio de la incapacidad temporal. Durante la percepción del subsidio por incapacidad temporal, éste podrá ser complementado por el órgano encargado de la gestión de personal, *previa negociación colectiva*, hasta alcanzar como máximo el cien por cien de las retribuciones que el funcionario hubiera percibido el mes de inicio de la incapacidad temporal” (DA 54<sup>a</sup>)<sup>15</sup>. Se

<sup>15</sup> Señala la Disposición adicional quincuagésima cuarta. “Prestación económica en la situación de incapacidad temporal del personal al servicio de las Administraciones Públicas y organismos y entidades públicas dependientes de las mismas. Uno. Cada Administración Pública podrá determinar, previa negociación colectiva, las retribuciones a percibir por el personal a su servicio o al de los organismos y entidades públicas dependientes, en situación de incapacidad temporal y en el caso del personal funcionario al que se le hay expedido licencia por enfermedad, de acuerdo con las siguientes reglas: 1.ª Respecto al personal funcionario incluido en el Régimen General de Seguridad Social y al personal estatutario y laboral, se podrá establecer un complemento retributivo desde el primer día de incapacidad temporal que, sumado a la prestación del Régimen General de la Seguridad Social, alcance hasta un máximo del cien por cien de sus retribuciones fijas del mes de inicio de la incapacidad temporal. 2.ª Respecto al personal funcionario incluido en el Régimen de Mutualismo Administrativo, de acuerdo con el régimen retributivo establecido en su normativa, además del subsidio de incapacidad temporal, cada Administración Pública podrá acordar, previa negociación colectiva, para el período de tiempo que no comprenda la aplicación del subsidio de incapacidad temporal, la percepción de hasta el cien por cien de las retribuciones, básicas y complementarias, correspondientes a sus retribuciones fijas del mes de inicio de la incapacidad temporal. Durante la percepción del subsidio por incapacidad temporal, éste podrá ser complementado por el órgano encargado de la gestión de personal, previa negociación colectiva, hasta alcanzar como máximo el cien por cien de las retribuciones que el funcionario hubiera percibido el mes de inicio de la (...)

amplía así para este personal el papel que la negociación colectiva ha desempeñado hasta el momento pues, hasta ahora, era la ley la que fijaba la retribución a percibir por este personal durante la situación de incapacidad temporal sin la intervención de los interlocutores sociales. Esta ley especial introduce sorpresivamente para el personal integrado en el mutualismo administrativo una nueva materia negociadora no recogida expresamente en el Estatuto Básico del Empleado Público (art. 37) ni en su normativa específica de seguridad social y camina a la par de lo establecido en esta materia para el personal laboral y funcionario incluido en el Régimen General de la Seguridad Social. Para este último personal, en definitiva, se mantiene el papel habitual de la contratación colectiva aunque liberado ahora de la restricción establecida en el RD Ley 20/2012 respecto de los topes máximos.

Dicha unificación, desde la perspectiva de la gestión de los recursos humanos, se presenta como deseable y positiva para todos los implicados en la buena marcha de la Administración Pública pues resulta evidente que esta materia se engloba en los denominados “asuntos comunes” a todo el personal de la Administración Pública y que las diferencias sólo generan malestar entre el personal.

Por otro lado, parece que se prohíbe la posibilidad de implementar mejoras voluntarias por decisión unilateral del empleador público o por contrato de trabajo (DA 54<sup>a</sup>) pues la LPGE, atendiendo a la naturaleza pública del empleador y a sus principios rectores, no refiere a estas otras vías la posibilidad de fijar complementos retributivos en la Administración Pública.

Las novedades introducidas para las situaciones de incapacidad temporal tienen su origen en el II Acuerdo para la mejora del empleo público y de condiciones de trabajo publicado mediante la Resolución de 22 de marzo de 2018, de la Secretaría de Estado de Función Pública, negociado entre el Ministerio de Hacienda y Función pública y las organizaciones sindicales CCOO, UGT y CSIF, que acordó –entre las materias a presentar a la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas–, mejoras retributivas en incapacidad temporal, por un lado, y el impulso de la negociación colectiva en el ámbito de cada Administración Pública, por otro. En concreto, su acuerdo quinto estableció que “cada Administración Pública podrá determinar, previa negociación colectiva, las retribuciones que vayan a percibir su personal en situación de incapacidad temporal, mediante el

---

incapacidad temporal. Para el período de tiempo en el que ya se aplique el subsidio por incapacidad temporal, se estará a lo previsto en su actual normativa reguladora. Dos. Para la determinación de lo previsto en los apartados anteriores podrán, en su caso, establecerse diferentes escenarios retributivos en función del tipo de contingencia que haya dado lugar a la incapacidad temporal o a la duración de la misma, sin que en ningún caso el régimen de seguridad social de pertenencia pueda justificar un trato más perjudicial para uno u otro colectivo, computando para ello tanto las prestaciones o subsidios a que se tengan derecho como las retribuciones que se abonen por la Administración respectiva, para lo cual dicha Administración deberá aprobar, de acuerdo con lo previsto en el apartado anterior, el abono de unas retribuciones que permitan garantizar esta equivalencia de percepciones. Los supuestos de incapacidad temporal derivados de contingencias profesionales, así como los que afecten a la mujer gestante, deberán tener necesariamente el trato más favorable de los acordados por la Administración respectiva [...] Cinco. Lo previsto en esta disposición resulta de aplicación al personal de la Carrera Judicial y Fiscal, del Cuerpo de Letrados de la Administración de Justicia, a los funcionarios de los cuerpos al servicio de la Administración de Justicia y al personal de los órganos constitucionales. Seis. En el caso de la Administración del Estado, la regulación a la que se refieren los aparatos Uno y Dos de esta disposición se aprobará por decreto del Consejo de Ministros. Siete. Esta disposición tiene carácter básico y se dicta al amparo de los artículos 149.1.7.<sup>a</sup>, 149.1.13.<sup>a</sup> y 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución”.

establecimiento de un complemento retributivo que, sumado a la prestación del Régimen General de la Seguridad Social o de sus regímenes especiales de funcionarios públicos, civiles y militares, alcance hasta un máximo del cien por cien de sus retribuciones fijas previas al inicio de la incapacidad temporal [...]”. Este acuerdo es, precisamente, el germen de la regulación actual que gira sobre la idea de que la situación de incapacidad temporal debe regularse de manera unívoca para todo el personal de las Administraciones Públicas, sin perjuicio de que cada Administración Pública pueda establecer la concreta regulación de la misma a través de la negociación colectiva que, en todo caso, deberá llevarse a cabo de manera previa a su regulación. Se prevé incluso que para articular esta medida se puedan establecer, en su caso, diferentes escenarios retributivos en función del tipo de contingencia que haya dado lugar a la incapacidad temporal o de la duración de la misma. Pero la nueva situación no resulta gratuita en el empleo público pues se refuerza a cambio la forma de justificar las ausencias por incapacidad temporal y, paralelamente, se establecen instrumentos para controlar el absentismo laboral a través del diseño de un plan de control del mismo y la difusión pública regular (al menos semestral) de las ausencias al trabajo en el Portal de Transparencia de cada Administración Pública.

Por otro lado, de conformidad con la Ley de Presupuestos de este año, se publica para la Administración General del Estado el Real Decreto 956/2018, de 27 de julio, por el que se aprueba y publica el Acuerdo adoptado por la mesa General de negociación de la Administración General del Estado el 23 de julio de 2018, en relación al régimen retributivo de la situación de incapacidad temporal del personal al servicio de la Administración General del Estado y Organismos o Entidades Públicas dependientes<sup>16</sup>. En la norma reglamentaria se hace directamente aplicable el contenido de dicho Acuerdo conforme a lo establecido en el art. 38.3 del EBEP, sin perjuicio de las modificaciones reglamentarias o adecuación de las normas convencionales que pudieran proceder. La Administración General del Estado recupera así, parcialmente, la situación existente con anterioridad al RD Ley 20/2012 en materia de incapacidad temporal en tanto dicho Acuerdo dispone el complemento retributivo del personal funcionario, estatutario y laboral del Régimen General de la Seguridad Social y del personal funcionario incluido en el Régimen de Mutualismo Administrativo hasta alcanzar el cien por cien de las retribuciones.

La nueva norma reglamentaria permite, en definitiva, que el personal laboral, funcionario o estatutario de la Administración General del Estado, de sus Organismos o de sus Entidades públicas dependientes incluidos en el Régimen General de la Seguridad Social se beneficie de un complemento retributivo por incapacidad temporal desde el primer día de la baja –para laborales– o desde la obtención de la licencia por enfermedad –para funcionarios– que, sumada a la prestación del Régimen General de Seguridad Social alcance como tope el 100% de sus retribuciones ordinarias del mes de inicio de la incapacidad temporal. Para los funcionarios públicos incluidos en el Régimen de Mutualismo Administrativo al servicio de la Administración General del Estado –o de sus Organismos o Entidades Públicas dependientes– se prevé que las retribuciones durante los tres primeros meses de baja (es decir, “por el período que no comprenda la aplicación del subsidio por incapacidad temporal”) sean directamente del cien por cien de las retribuciones básicas y complementarias, correspondientes a sus retribuciones ordinarias del mes de inicio de la incapacidad temporal.

---

<sup>16</sup> BOE nº 183 de 30 de julio de 2018.

En consecuencia, el personal laboral, estatutario y funcionario de la Administración General del Estado coinciden en regular de manera similar la retribución a percibir por los empleados en situación de incapacidad temporal pese a que, como veremos, la regulación de esta contingencia venga reconocida en normativa diferenciada según cada tipo de personal y su adscripción a un régimen concreto de protección social.

Para el resto de Administraciones Públicas, esta materia será objeto de negociación en las mesas conjuntas que para materias comunes al personal funcionario y laboral creó en 2007 el Estatuto Básico del Empleado Público<sup>17</sup>. Así, por ejemplo, en Andalucía puede verse el Acuerdo de 17 de julio de 2018 del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Acuerdo Marco de 13 de julio de 2018, de la Mesa General de Negociación Común del Personal Funcionario, Estatutario y Laboral de la Administración de la Junta de Andalucía, para la mejora de la calidad del empleo público y de las condiciones de trabajo del personal del sector público andaluz, el cual no sólo universaliza la prestación por incapacidad temporal al cien por cien a todo el personal de la Junta de Andalucía sino que extiende esa medida, además, a los supuestos de ausencias que no conllevan aparejadas la situación de IT<sup>18</sup>; en Asturias, por su parte, puede verse el Acuerdo de 5 de septiembre de 2018<sup>19</sup> por el que se ratifica el Acuerdo de la Mesa General de Negociación de la Administración del Principado de Asturias sobre régimen retributivo en la situación de incapacidad temporal de los empleados públicos de la Administración del Principado de Asturias y de sus organismos y entes públicos de 24 de agosto de 2018.

En el ámbito local también se articulan Acuerdos al respecto aunque será en este ámbito donde pueda apreciarse la mayor diferenciación reguladora de la materia. Actualmente puede verse, por ejemplo, el Acuerdo de 12 de julio de 2018 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid por el que se aprueba el Acuerdo de 5 de julio de 2018 de la Mesa General de negociación de los empleados públicos del Ayuntamiento de Madrid y sus organismos autónomos sobre mejora de la prestación por incapacidad temporal<sup>20</sup>.

En todo caso, la aplicación de tal medida en las Administraciones Públicas deberá llevarse a cabo en las mesas conjuntas de negociación de cada una de ellas conforme a lo señalado en el art. 36.3 del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP, en adelante) con similar alcance a lo que sucede con otras prestaciones complementarias como, por ejemplo, los planes de previsión social complementaria.

<sup>17</sup> Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre.

<sup>18</sup> BOJA nº 140 de 20 de julio. Señala el Acuerdo Séptimo que “esta Mesa General acuerda la universalización de la percepción de retribuciones completas en los casos de enfermedad o accidente, de modo que, por cualquier causa de enfermedad o accidente que dé lugar a la situación de incapacidad temporal, así como en todos los días de ausencia por enfermedad o accidente que no den lugar a dicha incapacidad temporal, la totalidad del personal que presta servicios en el sector público andaluz recibirá un complemento retributivo, desde el primer día de incapacidad o ausencia, que, sumado a la prestación del régimen de previsión social correspondiente, alcance hasta el máximo del 100 % de sus retribuciones fijas del mes de inicio de la situación de incapacidad temporal o ausencia por enfermedad”.

<sup>19</sup> BOPA nº 208 de 6 de septiembre de 2018.

<sup>20</sup> BOAM de 18 de julio de 2018.

#### 4. LA HETEROGENEIDAD DE RÉGIMENES DE PROTECCIÓN SOCIAL DEL PERSONAL AL SERVICIO DE EMPLEADORES PÚBLICOS.

Los empleados públicos no disponen de un régimen jurídico común de protección social. Los distintos tipos de personal que conforme al EBEP se dan cita en las Administraciones Públicas (laborales, funcionarios, personal estatutario)<sup>21</sup> vienen protegidos por diferentes regímenes de seguridad social pese a que exista cierta similitud o paralelismo en el contenido y régimen jurídico de las prestaciones.

La diversidad y falta de uniformidad en la protección de los riesgos de los empleados públicos ha sido una característica de nuestro sistema de protección social desde hace décadas pero esta panorámica incrementa su impacto cuando, a partir de los años noventa del siglo pasado, el Régimen General de la Seguridad Social, previsto para el trabajador por cuenta ajena de la industria y servicios, empieza a incorporar en su ámbito de aplicación a personal funcionario que, de por sí, ya tenía fragmentada su protección social por los diversos regímenes existentes para ellos e, incluso, por las diferencias dentro del mismo régimen jurídico.

La doctrina laboral advirtió insistentemente sobre el carácter divergente de la normativa funcional y la de Seguridad Social en materia de protección social, evidenciando que la primera va por su lado sin tener en cuenta sus implicaciones en el campo de la Seguridad Social y que, a la inversa, también se produce algo semejante cuando la normativa de protección social no tiene en cuenta que en el Régimen General de la Seguridad Social no solo hay personal laboral sino, también, funcionarios públicos<sup>22</sup>.

Desde la perspectiva de la protección pública, puede apreciarse que, en los últimos años, se ha producido una clara tendencia del legislador a hacer converger en el Régimen General de Seguridad Social de los trabajadores por cuenta ajena –de la industria y los servicios– tanto a los Regímenes Especiales de ámbito privado (ej. régimen agrario o de empleados de hogar) como al personal de los distintos entes públicos territoriales (v.gr. la paulatina integración de funcionarios públicos de la Administración Local en el Régimen General de la Seguridad Social<sup>23</sup>) o a determinados colectivos de funcionarios públicos (v.

<sup>21</sup> El art. 8.2 del RDL 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público señala que los empleados públicos se clasifican en: a) funcionarios de carrera; b) funcionarios interinos; c) personal laboral, ya sea fijo, por tiempo indefinido o temporal y d) personal eventual.

<sup>22</sup> Sobre esta cuestión véase a LÓPEZ GANDÍA, J.: “Las mejoras voluntarias de Seguridad Social de los empleados públicos”, CEMICAL, donde señala que “cuando se extiende el Régimen General de la Seguridad Social al personal funcionario no siempre se es consciente de que hay que hacerlo con todas las consecuencias jurídicas derivadas de la propia LGSS, lo que no siempre ocurre, bien sea por el desconocimiento de la verdadera naturaleza de las instituciones de la Seguridad Social por parte de los operadores jurídicos que proceden del mundo de lo contencioso-administrativo, o por el olvido o la ley “mal hecha” llevada a cabo por el legislador de Seguridad Social”.

<sup>23</sup> La Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de PGE para 1992 y la DT 3ª de la Ley 39/1992, de 29 de diciembre de PGE para 1993 autorizaron al Gobierno para proceder a la integración del personal incluido en el campo de aplicación del Régimen Especial de la Seguridad Social de los funcionarios de la Administración Local en el Régimen General de la Seguridad Social, llevándose a cabo con el Real Decreto 480/1993, de 2 de abril. La particularidad en materia de IT se encontraba en la DT Quinta que establecía que cuando dicha prestación derive de contingencias comunes (no accidente de trabajo o enfermedad profesional) se reconocerá y abonará por las propias Corporaciones Locales, entidades o instituciones que tenga a su cargo el personal activo que se integre. Estas instituciones tendrían, a cambio, derecho a aplicar los correspondientes coeficientes reductores de

(...)

gr. la integración en el Régimen General de la Seguridad Social del personal de nuevo ingreso en cualquier AAPP<sup>24</sup>). La armonización de las regulaciones jurídicas de la protección social de los empleados públicos se presenta, además, como algo deseable y positivo, y tal como refleja el Informe del Desarrollo del Pacto de Toledo para el período 2011-2015 de la Comisión de seguimiento del Pacto de Toledo aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados en su sesión de 25 de enero de 2011 debe avanzarse “en el proceso de convergencia y armonización entre el Régimen General y el Régimen de Clases Pasivas, que deberá hacerse de manera gradual y sin afectar a expectativas de derechos, ni a derechos legítimamente adquiridos”.

Ello facilita, en cierta medida, una regulación paralela o similar respecto de determinadas cuestiones de protección social pero, pese a todo, actualmente se mantiene la diferenciación básica entre la regulación del Régimen General de la Seguridad Social y la del Sistema de Clases pasivas o mutualidades de los funcionarios públicos, generando importantes problemas conceptuales y de delimitación del alcance de instituciones jurídico-laborales. Veamos brevemente sus aspectos principales.

#### **4.1. La protección social de funcionarios públicos: Régimen General y Mutualismo Administrativo**

Cierto es que la Administración Pública ha sido pionera en el establecimiento de sistemas de protección social para su personal, el cual disfrutó, frente al trabajador por cuenta ajena del sector privado, de numerosos derechos relacionados con los riesgos vinculados a la prestación laboral y entre los que ha ocupado un lugar privilegiado la prestación por incapacidad temporal. Actualmente, los funcionarios públicos integran uno de los regímenes especiales de la Seguridad Social en atención al art. 10.2. e) 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 (TRLGSS). Pero no existe, sin embargo, un solo régimen de protección social para los funcionarios públicos sino que, en atención a la vinculación funcional con una concreta Administración Pública, se distingue entre el sistema correspondiente a la Administración Civil del Estado, el sistema de las Fuerzas Armadas y el sistema de la Administración de Justicia. A estos sistemas es a los que hace referencia el art. 14, apartado o) del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP) cuando señala que entre los derechos individuales de los empleados públicos, en atención a la naturaleza jurídica de su relación de servicios, se incluye el derecho “a las prestaciones de la Seguridad Social correspondientes al régimen que les sea de aplicación”. Cada uno de esos mecanismos de protección se articulan en dos modelos diferentes: las clases pasivas, por un lado, y el mutualismo administrativo, por otro.

---

la cotización por este personal en los términos previstos para los supuestos de exclusión (colaboración voluntaria) de la IT del Régimen General.

<sup>24</sup> Véase el Real Decreto-Ley 13/2010, de 3 de diciembre, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo que estableció que todos los funcionarios de nuevo ingreso a partir del 1 de enero de 2011 quedarán incluidos en el Régimen General de la Seguridad Social aunque mantuvieran, cuando así proceda, el Mutualismo Administrativo. En tal caso, el subsidio por IT se seguiría prestando a través de MUFACE, ISFAS o MUGEJU cuando el nuevo personal ingrese en un Cuerpo incluido en su ámbito de aplicación.

El sistema de Clases Pasivas es común para todos los funcionarios públicos y se regula en el texto refundido por el que se aprueba el Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, desarrollado por el RD 172/1998, de 11 de febrero, mientras que el sistema del mutualismo administrativo difiere para cada uno de los tres ámbitos específicos mencionados. Nos encontramos así, por un lado, con la Mutualidad de los Funcionarios Civiles del Estado (MUFACE), regulada por el RD Legislativo 4/2000, de 23 de junio<sup>25</sup>, y su desarrollo reglamentario (RD 375/2003, de 28 de marzo<sup>26</sup>); por otro lado, con la Mutualidad del personal al servicio de las Fuerzas Armadas (ISFAS), regulada en el Real Decreto Legislativo 1/2006, de 9 de junio (desarrollado por el RD 1726/2007, de 21 de diciembre) y, por último, con la Mutualidad del personal al servicio de la Administración de Justicia (MUGEJU) que se regula por el Real Decreto Legislativo 3/2000, de 23 de junio (desarrollado por el RD 1026/2011, de 15 de julio).

El sistema de clases pasivas abarca a aquellos funcionarios públicos delimitados en su normativa específica<sup>27</sup> que hayan abandonado el servicio activo por motivo de vejez (jubilación o retiro), incapacidad y muerte o supervivencia (viudedad, orfandad y

<sup>25</sup> Según esta norma “quedan obligatoriamente incluidos en el campo de aplicación de este Régimen especial: a) Los funcionarios de carrera de la Administración Civil del Estado. b) Los funcionarios en prácticas que aspiren a incorporarse a Cuerpos de la Administración Civil del Estado, en la forma que reglamentariamente se determine. 2. Quedan excluidos de este Régimen especial y se regirán por sus normas específicas: a) Los funcionarios de la Administración Local. b) Los funcionarios de organismos autónomos. c) Los funcionarios de Administración Militar. d) Los funcionarios de la Administración de Justicia. e) Los funcionarios de la Administración de la Seguridad Social. f) Los funcionarios de nuevo ingreso y en prácticas de las Comunidades Autónomas. g) Los funcionarios de carrera de la Administración Civil del Estado transferidos a las Comunidades Autónomas, que hayan ingresado o ingresen voluntariamente en Cuerpos o Escalas propios de la Comunidad Autónoma de destino, cualquiera que sea el sistema de acceso. h) El personal de administración y servicios propio de las universidades.

<sup>26</sup> Conforme a esta norma las contingencias protegidas son: a) Necesidad de asistencia sanitaria; b) Incapacidad temporal, derivada, bien de enfermedad común o profesional, bien de accidente común o en acto de servicio o como consecuencia de él; c) Incapacidad permanente en los mismos supuestos del párrafo anterior; d) Cargas familiares (art. 46) y las prestaciones que ofrece son: a) Asistencia sanitaria; b) Subsidios por incapacidad temporal y por riesgo durante el embarazo; c) Prestaciones recuperadoras por incapacidad permanente total, absoluta y gran invalidez; d) Prestación para la remuneración de la persona encargada de la asistencia del gran inválido; e) Indemnizaciones por lesiones, mutilaciones o deformidades causadas por enfermedad profesional o en acto de servicio o como consecuencia de él; f) Servicios sociales; g) Asistencia social; h) Prestaciones familiares por hijo a cargo minusválido; e i) Ayudas económicas en los casos de parto múltiple.

<sup>27</sup> Conforme al art. 2 del Real Decreto Legislativo 670/1987: “1. Constituyen el ámbito personal de cobertura del Régimen de Clases Pasivas: a) Los funcionarios de carrera de carácter civil de la Administración del Estado. b) El personal militar de carrera, y el de las Escalas de complemento y reserva naval y el de tropa y marinería profesional que tuviera adquirido el derecho a permanecer en las Fuerzas Armadas hasta la edad de retiro. c) Los funcionarios de carrera de la Administración de Justicia. d) Los funcionarios de carrera de las Cortes Generales. e) Los funcionarios de carrera de otros órganos constitucionales o estatales, siempre que su legislación reguladora así lo prevea. f) El personal interino a que se refiere el artículo 1.º del Decreto-ley 10/1965, de 23 de septiembre. g) El personal mencionado en las precedentes letras que preste servicio en las diferentes Comunidades Autónomas como consecuencia de haber sido transferido al servicio de las mismas. h) Los funcionarios en prácticas pendientes de incorporación definitiva a los distintos, Cuerpos, Escalas y Plazas, así como los alumnos de Academias y Escuelas Militares a partir de su promoción a Caballero Alférez-Cadete, Alférez alumno, Sargento-alumno o Guardiamarina. i) Los ex Presidentes, Vicepresidentes y Ministros del Gobierno de la Nación y otros cargos referidos en el artículo 51 de este texto. j) El personal que cumpla el servicio militar en cualquiera de sus formas, los Caballeros Cadetes, Alumnos y Aspirantes de las Escuelas y Academias Militares y el personal civil que desempeñe una prestación social sustitutoria del servicio militar obligatorio. k) El personal militar de empleo, y el de las Escalas de complemento y reserva naval y el de tropa y marinería profesional que no tenga adquirido el derecho a permanecer en las Fuerzas Armadas hasta la edad de retiro. 2. Este ámbito personal de cobertura del Régimen de Clases sólo podrá ser ampliado o restringido por Ley”.

prestaciones en favor de padres) cuando dicha situación deriva de una lesión, muerte o desaparición producido en acto de servicio o como consecuencia del mismo (arts. 18 y 19 RDL 670/1987), mientras que el Mutualismo Administrativo oferta protección ante riesgos derivados de contingencias que no suponen el abandono de la vida activa como, por ejemplo, asistencia sanitaria, prestaciones de maternidad, riesgo durante el embarazo o la lactancia natural, prestaciones farmacéuticas y ortoprotésicas, ayudas por sepelio u otras prestaciones asistenciales, y, como veremos más detenidamente, por incapacidad temporal. Queda fuera únicamente la protección por desempleo debido al principio de estabilidad o permanencia en el empleo de los funcionarios públicos de carrera (art. 14. a) TREBEP). Esta contingencia, no obstante, queda cubierta para otro personal no estable de las Administraciones Públicas conforme a lo dispuesto en el art. 264 TRLGSS.<sup>28</sup>

Pero junto a este sistema de protección pública, los funcionarios públicos pueden también tener cubiertos los riesgos y contingencias mediante el Régimen General de la Seguridad Social pues el art. 136 TRLGS señala que están expresamente comprendidos en él: “k) El personal civil no funcionario de las Administraciones Públicas y de las entidades y organismos vinculados o dependientes de ellas siempre que no estén incluidos en virtud de una ley especial en otro régimen obligatorio de previsión social; l) El personal funcionario al servicio de las Administraciones Públicas y de las entidades y organismos vinculados o dependientes de ellas, incluido su periodo de prácticas, salvo que estén incluidos en el Régimen de Clases Pasivas del Estado o en otro régimen en virtud de una ley especial; m) El personal funcionario a que se refiere la disposición adicional tercera, en los términos previstos en ella<sup>29</sup>; n) Los funcionarios del Estado transferidos a las comunidades autónomas

<sup>28</sup> Ese precepto señala que están comprendidos en la protección por desempleo siempre que coticen por tal contingencia: “d) Los funcionarios interinos, el personal eventual, así como el personal contratado en su momento en régimen de derecho administrativo al servicio de las Administraciones Públicas; e) Los miembros de las Corporaciones Locales y los miembros de las Juntas Generales de los Territorios Históricos Forales, Cabildos Insulares Canarios y Consejos Insulares Baleares y los cargos representativos de las organizaciones sindicales constituidas al amparo de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, que ejerzan funciones sindicales de dirección, siempre que todos ellos desempeñen los indicados cargos con dedicación exclusiva o parcial y perciban por ello una retribución, en las condiciones previstas en este título para los trabajadores por cuenta ajena; f) Los altos cargos de las administraciones públicas con dedicación exclusiva que sean retribuidos por ello y no sean funcionarios públicos, en las condiciones previstas en este título para los trabajadores por cuenta ajena, salvo que tengan derecho a percibir retribuciones, indemnizaciones o cualquier otro tipo de prestación compensatoria como consecuencia de su cese”. Añade su apartado 2 que “las personas a que se refieren las letras e) y f) del apartado anterior están obligadas a cotizar por la contingencia de desempleo, así como las Corporaciones Locales y las Juntas Generales de los Territorios Históricos Forales, Cabildos Insulares Canarios y Consejos Insulares Baleares, las administraciones públicas y las organizaciones sindicales en los que dichas personas ejerzan sus cargos, a quienes serán de aplicación las obligaciones y derechos establecidos para los trabajadores y los empresarios respectivamente. En los supuestos a los que se refiere el presente apartado, el tipo de cotización por desempleo será el establecido en cada momento con carácter general para la contratación de duración determinada a tiempo completo o parcial”.

<sup>29</sup> Disposición adicional tercera TRLGSS. Inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social de los funcionarios públicos y de otro personal de nuevo ingreso. “1. Con efectos de 1 de enero de 2011, el personal que se relaciona en el artículo 2.1 del texto refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado, aprobado por el Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, excepción hecha del comprendido en la letra i), estará obligatoriamente incluido, a los exclusivos efectos de lo dispuesto en dicha norma y en sus disposiciones de desarrollo, en el Régimen General de la Seguridad Social siempre que el acceso a la condición de que se trate se produzca a partir de aquella fecha. 2. La inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social del personal a que se refiere el apartado anterior respetará, en todo caso, las especificidades de cada uno de los colectivos relativas a la edad de jubilación forzosa, así como, en su caso, las referidas a los tribunales médicos competentes para la declaración de incapacidad o inutilidad del funcionario. En particular, la inclusión en el (...)

que hayan ingresado o ingresen voluntariamente en cuerpos o escalas propios de la comunidad autónoma de destino, cualquiera que sea el sistema de acceso; ñ) Los altos cargos de las administraciones públicas y de las entidades y organismos vinculados o dependientes de ellas, que no tengan la condición de funcionarios públicos; o) Los miembros de las corporaciones locales y los miembros de las Juntas Generales de los Territorios Históricos Forales, Cabildos Insulares Canarios y Consejos Insulares Baleares que desempeñen sus cargos con dedicación exclusiva o parcial, a salvo de lo previsto en los artículos 74 y 75 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local”.

Así, puede decirse que, con carácter general, el Sistema General de Seguridad Social cubrirá los riesgos y contingencias de los funcionarios públicos cuando no están cubiertos por el Sistema de Clases Pasivas o el Mutualismo administrativo. Además, el Régimen General de Seguridad Social disfruta de una evidente vis expansiva al incorporar al mismo, desde el 1 de enero de 2011, a todos los funcionarios de nuevo ingreso y a los funcionarios transferidos a las Comunidades Autónomas, así como al personal de las Corporaciones Locales. Por otro lado, la regulación prevista para determinadas contingencias en el Régimen General de la Seguridad Social se extiende, en ocasiones, a la regulación de la misma contingencia en los regímenes especiales de carácter administrativo como ocurre, por ejemplo, con la situación de incapacidad temporal<sup>30</sup>.

Es la diversidad normativa puesta de relieve la que ha generado la fragmentación de los derechos del personal al servicio de las AAPP, motivada tanto por el encuadramiento en el correspondiente régimen de protección social de su personal como por su financiación. En este sentido, pese a que a efectos prácticos el contenido y alcance de la retribución por incapacidad temporal sea más o menos equivalente para todo el personal al servicio de las AAPP, debe advertirse que la prestación de incapacidad temporal tiene una regulación diferenciada según el tipo de personal de que se trate y de su régimen de protección social. La diferencia más evidente hasta 2018 era que los complementos privados a la protección pública a través de las denominadas mejoras voluntarias sólo podían establecerse para el personal funcionario o laboral integrado en el Régimen General de la Seguridad Social o en los Regímenes Especiales que lo tuvieran previsto, cosa que no sucedía, hasta el momento, en la normativa reguladora del Mutualismo Administrativo y que, por consiguiente, generaba diferencias importantes entre los empleados públicos.

---

Régimen General de la Seguridad Social del personal militar de carácter no permanente tendrá en cuenta las especificidades previstas respecto de las contingencias no contempladas por figuras equivalentes en la acción protectora de dicho Régimen. Además, la citada inclusión respetará para el personal de las Fuerzas Armadas y Fuerzas y Cuerpos de la Seguridad del Estado, con las adaptaciones que sean precisas, el régimen de las pensiones extraordinarias previsto en la normativa de Clases Pasivas del Estado. 3. El personal incluido en el ámbito personal de cobertura del Régimen de Clases Pasivas a 31 de diciembre de 2010 que, con posterioridad a dicha fecha y sin solución de continuidad, ingrese, cualquiera que sea el sistema de acceso, o reingrese, en otro Cuerpo que hubiera motivado en dicha fecha su encuadramiento en el Régimen de Clases Pasivas, continuará incluido en dicho régimen. 4. Continuarán rigiéndose por la normativa reguladora del Régimen de Clases Pasivas del Estado los derechos pasivos que, en propio favor o en el de sus familiares, cause el personal comprendido en la letra i) del artículo 2.1 del texto refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado”.

<sup>30</sup> Véase, por ejemplo, el art. 70 del RD1726/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas que dispone que “3. En conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.1 del Texto Refundido de la Ley sobre Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2000, de 9 de junio, la duración de las distintas situaciones de incapacidad temporal será la misma que la prevista en el Régimen General de la Seguridad Social”.

Así, las mejoras voluntarias, conforme al art. 43 del TRLGSS, pueden establecerse en el Régimen General o en los regímenes Especiales de Seguridad Social que prevean la posibilidad de mejorar la protección pública a través de la negociación colectiva. En concreto, dicho precepto establece que “1. La modalidad contributiva de la acción protectora que el sistema de la Seguridad Social otorga a las personas comprendidas en el artículo 7.1 podrá ser mejorada voluntariamente en la forma y condiciones que se establezcan en las normas reguladoras del Régimen General y de los regímenes especiales. 2. Sin otra excepción que el establecimiento de mejoras voluntarias, conforme a lo previsto en el apartado anterior, la Seguridad Social no podrá ser objeto de contratación colectiva”. El establecimiento de tales mejoras es la única posibilidad que se le oferta a la contratación colectiva para abordar acuerdos en materia de Seguridad Social. Esta permisividad de contratación colectiva de mejoras voluntarias de las prestaciones de la Seguridad Social se debe, en realidad, a que tales prestaciones adicionales no son Seguridad Social en sentido estricto pues su otorgamiento tiene carácter privado y voluntario mientras que la protección que oferta la Seguridad Social es pública y obligatoria –o básica si se prefiere–. La negociación colectiva, en definitiva, puede establecer complementos privados para mejorar la acción protectora pública del Régimen General y de los Regímenes Especiales que lo tengan previsto<sup>31</sup>.

En lo referente al sistema de clases pasivas, el Real Decreto Legislativo 670/1987 señala, en su art. 5, que “solamente por Ley podrán establecerse derechos pasivos distintos de los recogidos en este texto, así como ampliarse, mejorarse, reducirse o alterarse los mismos” lo que, en principio, prohíbe a la negociación colectiva la mejora de prestaciones como, por ejemplo, la jubilación o la invalidez salvo, en su caso, delegación legal expresa o previsión legal en contrario<sup>32</sup>.

Por su parte, respecto de los funcionarios públicos integrados en las mutualidades administrativas no hay, en realidad, un reconocimiento normativo común y expreso sobre la posibilidad de mejorar las prestaciones que el sistema público les oferta durante su vida activa. En consecuencia, el establecimiento de mejoras voluntarias u otros mecanismos de protección social complementaria no se deduce de la normativa específica de estos funcionarios en materia de Seguridad Social, sino que viene de la mano de normas específicas o, en su caso, de otro derecho de configuración legal como es el de negociación colectiva. Precisamente, la LPGE para 2018 ha introducido por primera vez para ellos la posibilidad de establecer complementos retributivos en situación de incapacidad temporal, siendo la negociación colectiva el instrumento encargado de llevar a efecto esta tarea. Ciertamente, la reforma producida por el RD Ley 20/2012 establecía una garantía retributiva para este personal consistente en no percibir una cuantía inferior que el personal funcionario en

<sup>31</sup> En general, sobre esta materia puede verse a LÓPEZ GANDÍA, J.: “Las mejoras voluntarias de seguridad social de los empleados públicos”, CEMICAL, 2010; GALA DURÁN, C.: Las mejoras voluntarias en la negociación colectiva actual, MTAS, 2006; ROQUETA BUJE, R.: Las mejoras voluntarias de la Seguridad Social, Tirant lo Blanch, 2010.

<sup>32</sup> Véase, por ejemplo, que la Ley 8/1987, de 8 de junio, de Planes y Fondos de pensiones (actual RD Legislativo 1/2000) que superó la prohibición contenida en la Disposición Adicional 48 de la LPGE 45/1985 que prohibía financiar con fondos públicos a las entidades o sistemas de previsión social distintos o complementarios de la Seguridad Social obligatoria. La STC 139/2005, de 22 de junio, señala que “el legislador ha tratado de dejar claro que las Administraciones Públicas, desde la promulgación de la Ley 8/1987, no sólo podían promover planes y fondos de pensiones sino, también, realizar contribuciones a los mismos.

situación de incapacidad temporal incluido en el Régimen General de la Seguridad Social (art. 9.5), en cuyo caso, de manera indirecta, la propia Administración gestora debía complementar su retribución. No lo denominaba expresamente complemento retributivo o mejora voluntaria pero funcionaba, en la práctica, de la misma manera. Parecida garantía se prevé también en la Ley 6/2018 de PGE para 2018, aunque ahora funciona de manera bidireccional entre el personal incluido en el RGSS y el personal gestionado por las mutualidades administrativas pues el apartado Dos de la DA54<sup>a</sup> señala que “para la determinación de dicho complemento podrán, en su caso, establecerse diferentes escenarios retributivos en función del tipo de contingencia que haya dado lugar a la incapacidad temporal o a la duración de la misma, sin que en ningún caso el régimen de seguridad social de pertenencia pueda justificar un trato más perjudicial para uno u otro colectivo, computando para ello tanto las prestaciones o subsidios a que se tengan derecho como las retribuciones que se abonen por la Administración respectiva, para lo cual dicha Administración deberá aprobar, de acuerdo con lo previsto en el apartado anterior, el abono de unas retribuciones que permitan garantizar esta equivalencia de percepciones”.

La negociación colectiva, por tanto, irrumpe de manera novedosa en esta materia para el personal gestionado por el mutualismo administrativo, pues la LPGE de 2018 permite que cada Administración Pública acuerde, previa negociación colectiva, un complemento retributivo (es decir, una mejora voluntaria) para alcanzar el cien por cien de las retribuciones percibidas, ya sea durante los tres primeros meses de baja, es decir, antes de nacimiento del derecho al subsidio que para este personal surge a partir del cuarto mes o, incluso, a partir de dicho momento (la diferencia se encuentra, como veremos, en los concretos conceptos retributivos a tener en cuenta en cada momento). Así, a través de este derecho, los funcionarios públicos gestionados por el Mutualismo Administrativo pueden ejercer, como sus homólogos laborales y funcionarios, la facultad de autorregulación de condiciones de trabajo y empleo en un marco legal que, aunque es ciertamente restrictivo, no es prohibitivo y permite encajar la materia de las mejoras voluntarias en la previsión social complementaria libre y voluntaria garantizada por la CE en su art. 41 CE, así como en los preceptos del TREBEP que no imponen en esta materia una reserva de ley. Se amplía, de este modo, el elenco de materias negociables contenidas en el art. 37 del TREBEP.

Por otro lado, la jurisdicción competente para conocer de los conflictos que surjan al respecto será, en su caso, la jurisdicción social pues el art. 2 q) la Ley 36/2011, Reguladora de la Jurisdicción Social, atribuye a ésta el conocimiento de las mejoras voluntarias derivadas de convenios, pactos y acuerdos [de funcionarios públicos]<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> Señala que “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” será competente la jurisdicción social. Sobre este aspecto –aunque referida a la anterior Ley de procedimiento laboral– ya se pronunció la STS de 27.1.2015 –rec. n° 318/2004– la cual señalaba que “aunque las controversias sobre la Seguridad Social de la función pública quedan incluidas en el ámbito de la jurisdicción del orden contencioso administrativo tanto si se trata de la cobertura del sistema de derechos pasivos, como si los litigios se producen en relación con los instrumentos complementarios de protección, esto no rige para los grupos de funcionarios y personal administrativo integrados en el Régimen General de la Seguridad Social (LGSS art. 97.2. c), d) h), i) j) RD 480/1993, de 2 de abril, de Integración del Régimen Especial de la Seguridad Social de (...)”

Respecto a los funcionarios públicos que se integran en la Mutuality Judicial (MUGEJU) o que presentan características diferenciadoras del resto de funcionarios públicos (personal de los órganos constitucionales), la posibilidad de establecer mejoras voluntarias o complementos retributivos a través de la negociación colectiva se prevé expresamente en el apartado Cinco de la DA54<sup>4</sup> de la Ley 6/2018. Esta disposición se ocupa, por remisión expresa, de prever la mejora retributiva en situación de incapacidad temporal al personal al personal de la Carrera Judicial y Fiscal, del Cuerpo de Letrados de la Administración de Justicia, a los funcionarios de los cuerpos al servicio de la Administración de Justicia y al personal de los órganos constitucionales<sup>34</sup>.

No se indica nada en la LPGE 2018, sin embargo, respecto del personal militar gestionado por el Instituto Social de las Fuerzas Armadas pese a que el II Acuerdo para la mejora del empleo público y de condiciones de trabajo disponga que el complemento de incapacidad temporal se establecerá “sobre la prestación del Régimen General de la Seguridad Social o de sus regímenes especiales de funcionarios públicos, civiles y militares”. Ello, sin embargo, no parece deberse a un olvido del legislador pues los empleados públicos de las Fuerzas Armadas y Guardia Civil gestionados por el ISFAS no tienen reconocido el derecho de negociación colectiva ni en la normativa general ni en la específica de aplicación<sup>35</sup>. Parece así que será la Administración militar la encargada de establecer, a través de la disposición normativa correspondiente, el complemento retributivo del mismo, sin perjuicio de que las asociaciones representativas de este personal puedan, tal vez, desempeñar un papel importante en la materia<sup>36</sup>.

---

los Funcionarios de la Administración Local en el Régimen General de la Seguridad Social”, añadiendo que “de la misma manera que son los órganos del orden social los que conocen de las controversias de los funcionarios integrados en el Régimen General de la Seguridad Social en cuestiones de seguridad social (art. 2.b ) LPL), de igual forma, y en atención al art. 2.c LPL, los órganos del orden social “conocerán de las cuestiones litigiosas que se promuevan en aplicación de los sistemas de mejoras de la acción protectora de la Seguridad Social, incluidos planes de pensiones y contrato de seguro siempre que su causa derive de un contrato de trabajo o Convenio Colectivo [...]”.

<sup>34</sup> Conforme al apartado Cinco de la LPGE para 2018 lo previsto en la misma “resulta de aplicación al personal de la Carrera Judicial y Fiscal, del Cuerpo de Letrados de la Administración de Justicia, a los funcionarios de los cuerpos al servicio de la Administración de Justicia y al personal de los órganos constitucionales”. Recuérdese que, de la misma manera, el RD Ley 20/2012 estableció previsiones para los integrantes de la Carrera Judicial y Fiscal, del Cuerpo de Secretarios judiciales, así como los Funcionarios de los Cuerpos al Servicio de la Administración de Justicia comprendidos en la Ley Orgánica del Poder Judicial, equiparando la cuantía de la retribución por incapacidad temporal a los demás funcionarios durante los tres primeros meses de baja, sin perjuicio de que a partir del nonagésimo primer día se aplicara el subsidio por IT contemplado en el art. 20.1.B del Real Decreto Legislativo 3/2000, de 23 de junio.

<sup>35</sup> El art. 7 de la LO 9/2011, de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas señala que “1. El militar está sujeto al deber de neutralidad política. No podrá fundar ni afiliarse a partidos políticos y mantendrá una estricta neutralidad pública en relación con la actuación de los partidos políticos. 2. El militar no podrá ejercer el derecho de sindicación y, en consecuencia, no podrá fundar ni afiliarse a sindicatos ni realizar actividades sindicales. Tampoco permitirá su ejercicio en el ámbito de las Fuerzas Armadas, salvo las que para el personal civil se contemplan en la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical y demás legislación aplicable. En todo caso mantendrá su neutralidad en relación con la actuación de los sindicatos. Los miembros de las Fuerzas Armadas no podrán recurrir a los medios propios de la acción sindical, entendida como negociación colectiva, adopción de medidas de conflicto colectivo y ejercicio del derecho de huelga. Tampoco podrán realizar acciones sustitutivas o similares a este derecho, ni aquellas otras concertadas con el fin de alterar el normal funcionamiento de las unidades de las Fuerzas Armadas”.

<sup>36</sup> Sobre esta materia véase la STS de 26 de abril de 2018 que ha anulado el artículo único del RD 641/2016, de 9 de diciembre por el que se modifica el Reglamento General de la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y (...)

En definitiva, la contratación colectiva de mejoras voluntarias por incapacidad temporal puede ahora establecerse para todos los empleados públicos incluidos en el Sistema de Seguridad Social, con independencia de que el resultado de la contratación colectiva se sustancie en pactos y acuerdos funcionariales o convenios colectivos o pactos del personal laboral, y del régimen de protección social en que se integre el empleado público, general o especial. Sólo queda excluido de la posibilidad de establecer mejoras voluntarias o complementos retributivos por negociación colectiva el personal militar, en cuyo caso será la propia Administración Pública la encargada de complementar sus retribuciones en caso de IT sin el trámite de la negociación colectiva previa.

#### 4.2. La protección social de los empleados públicos laborales

Los empleados públicos en régimen laboral están encuadrados en el Régimen General de la Seguridad Social y disfrutan de la misma acción protectora que el resto de trabajadores por cuenta ajena si bien tienen ciertas peculiaridades derivadas del carácter público del empleador y las limitaciones presupuestarias marcadas por la ley. La normativa aplicable es, por tanto, la establecida con carácter general en el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social.

No existe duda, además, de la aplicación del art. 43 del TRLGSS a los mismos, circunstancia que queda manifiesta en la incorporación de los complementos de protección social privada en los convenios colectivos<sup>37</sup>. Respecto del complemento de incapacidad temporal, la STC 104/2015, de 28 de mayo, señaló que las Administraciones públicas “al igual que cualquier otra empresa, puede mejorar directamente las prestaciones de la Seguridad Social de sus empleados costeándolas a su exclusivo cargo”, encuadrándose ello en materia de asistencia social cuando complementa al régimen legal. Por su parte, la previsión social complementaria se contempla también con cierta frecuencia en los convenios colectivos del personal laboral de las AAPP<sup>38</sup>, siendo la denominada “acción social” la manifestación más habitual en los convenios colectivos del personal laboral de las Administraciones Públicas<sup>39</sup>

---

que introdujo un vocal de las asociaciones profesionales integradas por miembros de las FFAA en los órganos de decisión del ISFAS.

<sup>37</sup> Así podemos apreciar la regulación de mejoras voluntarias en sentido estricto, por ejemplo, en el art. 42 del convenio colectivo del personal laboral del Ayuntamiento de Morón de la Frontera (BOP Sevilla nº 124, de 1 de junio de 2011), el cual regula un complemento en situación de incapacidad temporal –precepto suspendido tras la aprobación del RDL 20/2012– o un premio de jubilación en su art. 44 o, también, en el art. 40 del convenio colectivo del personal laboral del Ayuntamiento de Guía Isora (BO Santa Cruz de Tenerife nº 159 de 21 de diciembre de 2015) que prevé un complemento de la incapacidad temporal desde el primer día de baja del 100 % de las retribuciones que se vinieran percibiendo en supuestos excepcionales como enfermedades graves, o situación de IT de víctimas de violencia de género. Convenios como el del personal laboral de la Diputación de Soria (BOP Soria nº 9, de 24 de enero de 2014), dejan abierta la determinación de los supuestos que, con carácter excepcional, justifican el complemento de la prestación de IT hasta alcanzar el 100 % de las retribuciones desde el primer día de la baja.

<sup>38</sup> Véase, por ejemplo, el art. 46 del convenio colectivo del personal laboral del Ayuntamiento de Socuéllamos (BOP Ciudad Real nº 58, de 24 de marzo de 2014) que prevé el concierto con una o varias entidades de seguro la correspondiente póliza colectiva para toda la plantilla en los supuestos de muerte, invalidez absoluta o gran invalidez producido por accidente laboral, o el art. 50 del convenio colectivo del personal laboral del Ayuntamiento de Astudillo (BOP Palencia nº 144, de 2 de diciembre de 2013) en caso de fallecimiento e invalidez absoluta derivada de accidente de trabajo (incluyendo el accidente “in itinere”).

<sup>39</sup> Entre otros, véase el convenio colectivo del personal laboral del Ayuntamiento de Pedrajas de San Esteban (BOP Valladolid nº 138, de 18 de junio de 2012) que prevé ayudas escolares, ayudas por hijos disminuidos (art. 45) o convenio colectivo del personal laboral del Ayuntamiento de Renedo de Esgueva (BOP Valladolid nº 077,

(...)

pese a que ésta, a diferencia de las mejoras en sentido estricto, no cubre riesgos ya cubiertos por el sistema público de protección.

## **5. EL MARCO NORMATIVO PROTECTOR DE LA INCAPACIDAD TEMPORAL DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS INCLUIDOS EN EL RÉGIMEN GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL.**

La IT se regula en los arts. 169 a 176 de la LGSS. La normativa de desarrollo aplicable a la misma se encuentra en el RD 1430/2009, de 11 de septiembre, por el que se desarrolla reglamentariamente la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social en relación con la prestación de incapacidad temporal, y el RD 625/2014, de 18 de julio, por el que se regulan determinados aspectos de la gestión y control de los procesos por incapacidad temporal en los primeros trescientos sesenta y cinco días de duración. Nos centraremos únicamente en la delimitación conceptual de la IT en dichas normas y la prestación económica correspondiente que, posteriormente, podrá ser complementada, en su caso, por la negociación colectiva.

Conforme al art. 169 TRLGSS tendrán la consideración de situaciones determinantes de la incapacidad temporal: a) las debidas a enfermedad común o profesional y a accidente, sea o no de trabajo, mientras el trabajador reciba asistencia sanitaria de la Seguridad Social y esté impedido para el trabajo, con una duración máxima de 365 días, prorrogables por otros 180 días cuando se presuma que durante ellos puede el trabajador ser dado de alta por curación; b) los períodos de observación por enfermedad profesional en los que se prescriba la baja en el trabajo durante los mismos, con una duración máxima de seis meses, prorrogables por otros seis cuando se estime necesario para el estudio y diagnóstico de la enfermedad. A efectos de la duración máxima en el primer caso –y de su posible prórroga– se computan los períodos de recaída y de observación.

No es incapacidad temporal, por tanto, la mera recepción de asistencia sanitaria, la recepción de rehabilitación, la asistencia a consultas médicas o la prescripción de descanso domiciliario. Cuando se presuma que el trabajador puede ser dado de alta por curación, la duración máxima de la IT alcanzará los 545 días, abonándose el subsidio mientras exista la IT<sup>40</sup>.

La prestación económica consiste un subsidio equivalente a un tanto por ciento de la base reguladora fijado en la ley y la normativa de desarrollo. Cuando la negociación colectiva no mejora los porcentajes a percibir, la prestación económica que se dispensa por ley será la siguiente:

- En caso de enfermedad común o accidente no laboral: a) ninguna durante los tres primeros días de baja pues el sistema público no los cubre; b) un 60% de

---

de 2 de abril de 2012) en materia de prestaciones médico/farmacéuticas (art. 86). Al respecto, véase MARÍN ALONSO, I. y SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO, C.: “Las mejoras voluntarias de los empleados públicos en la negociación colectiva”, AAVV. La negociación colectiva en el sector público, Dir. Monereo, pendiente de publicación.

<sup>40</sup> Cabe otra prórroga antes de la declaración de incapacidad permanente, haciendo un total de 730 días –art. 174.2 LGSS- pero la misma no es IT aunque se prorroguen los efectos económicos de ésta y no se cotice (lagunas de cotización).

la base reguladora desde el cuarto al vigésimo día (ambos inclusive); c) un 75% de la base reguladora del vigésimo primer día en adelante;

- En caso de accidente de trabajo y enfermedad profesional: a) el día del accidente o la enfermedad, el trabajador tiene derecho a su salario íntegro a cargo del empresario; y b) el 75% de la base reguladora desde el día siguiente a la baja<sup>41</sup>.

Hasta mediados de julio de 2012 la negociación colectiva podía mejorar o completar la prestación económica a percibir por los empleados públicos hasta alcanzar el 100% de las percepciones recibidas desde el primer día de baja, pero el RDL 20/2012 cercenó esa posibilidad desde su entrada en vigor (art. 9), limitando la posibilidad de complementar dichas cuantía a través de la imposición de los siguientes límites:

- En caso de contingencias comunes: a) hasta el 50% los tres primeros días; b) hasta el 75% de las retribuciones desde el cuarto al vigésimo día; y c) hasta el 100% de las retribuciones a partir del vigésimo primer día de baja.
- En caso de contingencias profesionales, el complemento podía alcanzar hasta el 100% de las retribuciones percibidas por el trabajador desde el primer día.

Actualmente, sin embargo, conforme a la DA 54ª de la Ley 6/2018 el complemento retributivo puede alcanzar en todas las AAPP el cien por cien de la prestación, permitiendo que cada Administración Pública, a través de la negociación colectiva, determine dicha posibilidad. En la Administración General del Estado, el RD 956/2018, de 27 de julio, por el que se aprueba y publica el Acuerdo adoptado por la Mesa General de Negociación de las Administración General del Estado el 23 de julio de 2018, en relación con el régimen retributivo de la situación de incapacidad temporal del personal al servicio de la Administración General del Estado y Organismos o Entidades Públicas dependientes, establece así nuevamente la posibilidad de alcanzar la plenitud retributiva para el personal laboral, funcionario o estatutario, es decir, hasta alcanzar el 100% de las retribuciones ordinarias correspondientes al mes de inicio de la incapacidad temporal. El montante final del complemento dependerá, por tanto, de las posibilidades económicas de cada Administración Pública, generando sin duda grandes diferencias para los empleados públicos según su concreta empleadora pero unificando, por otro lado, la situación de todo el personal de cada una de ellas.

## **6. EL MARCO NORMATIVO PROTECTOR DE LA INCAPACIDAD TEMPORAL DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS GESTIONADOS POR EL MUTUALISMO ADMINISTRATIVO**

La incapacidad temporal de los funcionarios integrados en la Mutualidad Civil del Estado se contempla en los arts 18 a 22 del RD Ley 4/2000, de 23 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del

<sup>41</sup> Si en las causas del accidente de trabajo o la enfermedad profesional se constata la falta de medidas de prevención o protección por parte del empresario, la prestación económica se incrementa según la gravedad de la infracción entre un 30 a un 50 % más, y pago recae exclusiva y directamente en el empresario (art. 164 LGSS).

Estado (RDLSSFCE) y en el Real Decreto 375/2003, de 28 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General del Mutualismo Administrativo (RGMA). Conforme al art. 18 del RDLSSFCE, la situación determinante de la IT puede ser la enfermedad, el accidente o los periodos de observación en caso de enfermedad profesional. Así, se encontrarán en situación de IT “los funcionarios que acrediten padecer un proceso patológico por enfermedad o lesión por accidente que les impida con carácter temporal el normal desempeño de sus funciones públicas o que se encuentren en período de observación médica por enfermedad profesional, siempre y cuando reciban la asistencia sanitaria necesaria para su recuperación facilitada por la Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado y hayan obtenido licencia por enfermedad”.

En desarrollo de tal precepto, el Reglamento dispone que los requisitos de la incapacidad temporal son tres: 1) padecer el proceso patológico por enfermedad común o profesional o por lesión por accidente, sea o no en acto de servicio, o encontrarse en período de observación por enfermedad profesional que les impida con carácter temporal el normal desempeño de sus funciones públicas; 2) recibir asistencia sanitaria para su recuperación facilitada por la Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado y 3) haber obtenido una licencia por enfermedad de acuerdo con el procedimiento establecido<sup>42</sup>. Este último requisito supone una diferencia respecto del RGSS ya que lo emite el órgano de personal tras recibir el parte médico de la baja y durante su vigencia dicho órgano podrá solicitar en cualquier momento el asesoramiento médico que estime oportuno tanto para otorgar la licencia inicial como para las posibles prórrogas (arts. 90 y 91 RGMA). El médico de la Entidad o del Servicio Público a que se encuentre adscrito el mutualista a efectos de asistencia sanitaria expedirá el parte inicial de baja y lo entregará al mutualista (tres copias), quien a su vez entregará un ejemplar al órgano de personal competente para emitir la correspondiente licencia y otro para MUFACE. La presentación del ejemplar de este parte inicial y de las posibles prórrogas conlleva la solicitud de la concesión de la licencia.

El procedimiento de reconocimiento, control y seguimiento de la situación de IT se regula mediante la Orden PRE/1744/2010<sup>43</sup>, mientras que la duración y extinción de la IT de los funcionarios mutualistas será la prevista en el Régimen General de la Seguridad Social con las particularidades señaladas en el art. 20 del RDL 4/2000<sup>44</sup>.

<sup>42</sup> El procedimiento se establece en el art. 90 del RGMA.

<sup>43</sup> BOE nº 159 de 1 de julio de 2010. Esta Orden sustituye a la APU/2210/2003, de 17 de julio.

<sup>44</sup> El apartado 2 dispone que “la duración de la primera y sucesivas licencias será del tiempo previsiblemente necesario para la curación. [...]”; el apartado 3 añade que “en cualquier momento en que se prevea que la enfermedad o lesión por accidente impedirá definitivamente el desempeño de las funciones públicas, el órgano de jubilación competente iniciará, de oficio o a instancia del interesado, el procedimiento de jubilación por incapacidad permanente para el servicio [...]”; por último, el apartado 4 señala que “cuando la situación de incapacidad temporal se extinga por el transcurso del plazo máximo establecido en el Régimen General de la Seguridad Social, se procederá al examen de la situación de incapacidad temporal del funcionario en los mismos términos y plazos establecidos en este régimen y por parte del correspondiente equipo o unidad de valoración de incapacidades permanentes a la que la Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado haya encomendado esta función o que resulte procedente de acuerdo con el Cuerpo o Escala del funcionario. Este examen determinará si el estado de incapacitación del funcionario dará lugar a su calificación de incapacitado con carácter permanente para las funciones propias de su Cuerpo o Escala y a la consiguiente declaración de jubilación por incapacidad permanente para el servicio. En aquellos casos en que se dictamine que, continuando con la necesidad de tratamiento médico por la expectativa de recuperación o la mejora del estado del funcionario con vistas a su reincorporación al servicio, la situación clínica del interesado hiciera (...)”

La prestación económica por incapacidad temporal se contempla en el art. 21 del RDL 4/2000. El apartado a) del mismo, referido a la prestación económica a percibir durante los tres primeros meses de baja, se derogó por el RDL20/2012 en los términos que seguidamente veremos<sup>45</sup>. El apartado b), por su parte, establece que el empleado público percibirá “desde el cuarto mes las retribuciones básicas, la prestación por hijo a cargo, en su caso, y un subsidio por incapacidad temporal a cargo de la Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado cuya cuantía, fija e invariable mientras dura la incapacidad, será la mayor de las dos cantidades siguientes: 1ª. El 80% de las retribuciones básicas (sueldo, trienios y grado, en su caso), incrementadas en la sexta parte de una paga extraordinaria, correspondientes al tercer mes de licencia; 2ª El 75% de las retribuciones complementarias devengadas en el tercer mes de licencia [...]”. No se tiene en cuenta para el cálculo del subsidio las gratificaciones por servicios extraordinarios fuera de la jornada normal de trabajo –previstos en el art. 24 d) del TREBEP–, ni las indemnizaciones por residencia ni las indemnizaciones por razón del servicio (art. 96.4 RGMF)<sup>46</sup>. A este subsidio se le estableció una limitación importante, pues, “en cualquier caso, la cuantía íntegra del subsidio considerada en cómputo mensual, sumada a las remuneraciones que el funcionario siga recibiendo con cargo a su destino, consideradas en las cuantías que tuviera acreditadas en el tercer mes de la situación de incapacidad temporal, no podrá exceder de las percepciones totales íntegras devengadas e imputadas al tercer mes de licencia”. Es el propio órgano de personal quien comunica directamente a MUFACE la licencia del cuarto mes junto a un certificado de las retribuciones básicas y complementarias devengadas al inicio del tercer mes de licencia y de las complementarias dejadas de abonar a partir del 91 día. Ahora,

aconsejable demorar la citada calificación, ésta podrá retrasarse por el período preciso, que, en ningún caso, podrá rebasar el tiempo máximo de duración desde la fecha en que se haya iniciado la situación de incapacidad temporal según lo establecido en el Régimen General. En este periodo se prorrogarán los efectos de la situación de incapacidad temporal.”

<sup>45</sup> La Disposición Derogatoria Única.5 del RD-Ley 20/2012 derogó el apartado 1.1 del art. 21 del RDLSSFC que establecía que el funcionario tendría derecho a percibir una prestación económica por IT “durante los primeros tres meses, la totalidad de las retribuciones básica y de las retribuciones complementarias del funcionario en la misma cuantía que le correspondería en cada momento en su puesto de trabajo si no se encontrase en situación de incapacidad temporal”. Derogó también el artículo 20.1.a) del Real Decreto legislativo 1/2000, de 9 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y el artículo 20.1.A del Real Decreto Legislativo 3/2000, de 23 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes sobre el régimen especial de seguridad social del personal al servicio de la Administración de Justicia.

<sup>46</sup> Para el personal gestionado por el ISFAS, el subsidio por IT para los funcionarios civiles y personal estatutario del CNL se regula en el art. 71 del RD 1726/2007, de 21 de diciembre que señala que la prestación económica a cargo del ISFAS en las diversas situaciones constitutivas de incapacidad temporal consistirá en un subsidio económico cuya cuantía, fija e invariable mientras dure dicha situación, será la mayor de las cantidades siguientes: a. El 80 % de las retribuciones básicas correspondientes al primer mes de licencia incrementadas en la sexta parte de una paga extraordinaria. A los efectos de este apartado se considerarán retribuciones básicas el sueldo, los trienios y, en su caso, el grado. b. El 75 % de las retribuciones complementarias devengadas en el primer mes de licencia. c. En los supuestos previstos en el artículo 58 de la Ley 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, se abonará a las posibles afectadas una prestación que garantice la percepción de unas retribuciones idénticas a las que percibían en situación de actividad siempre que no se perciba por otro concepto. El art. 72 añade que “1. La prestación por incapacidad temporal con cargo al ISFAS se abonará una vez transcurridos tres meses desde que se produjo el inicio de dicha situación. 2. Durante los primeros tres meses los funcionarios civiles afectados percibirán los derechos económicos que les reconoce el artículo 69 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, de 7 de febrero de 1964. 3. A partir del cuarto mes, percibirán las retribuciones básicas, la prestación por hijo a cargo, en su caso, y la prestación por incapacidad temporal a cargo del ISFAS al que se refiere el artículo anterior. La suma de las cantidades anteriores no podrá exceder del importe de las percepciones que el funcionario tuviera en el primer mes de licencia”.

la LPGE de 2018 ha introducido una novedad importante para este colectivo pues, durante la percepción de dicho subsidio, éste “podrá ser complementado por el órgano encargado de la gestión de personal, previa negociación colectiva, hasta alcanzar como máximo el cien por cien de las retribuciones que el funcionario hubiera percibido el mes de inicio de la incapacidad temporal”. Así, el órgano encargado de la gestión de personal podrá, previa negociación colectiva, fijar complementos retributivos a partir del momento en que se lucre el subsidio de incapacidad temporal. La negociación colectiva, por tanto, puede desplegar sus efectos complementarios a partir del cuarto mes de baja por contingencias comunes, ampliando con ello sus posibilidades de actuación en este ámbito ya que podrá intervenir, como seguidamente se verá, durante todo el período de incapacidad temporal de este personal.

Ahora bien ¿qué ocurre durante los tres primeros meses de baja? En este caso se produjo en 2012 una importante modificación en el régimen retributivo de estos empleados públicos pues, para los funcionarios mutualistas, no se establecieron topes máximos en relación con posibles mejoras voluntarias de la protección sino que, por el contrario, se impuso una retribución no mejorable en la negociación colectiva. En tal sentido, el RD Ley 20/2012 estableció que “quienes estén adscritos a los regímenes especiales de seguridad social del mutualismo administrativo en situación de incapacidad temporal por contingencias comunes, *percibirán* el cincuenta por ciento de las retribuciones tanto básicas como complementarias, como de la prestación de hijo a cargo, en su caso, desde el primer al tercer día de la situación de incapacidad temporal, tomando como referencia aquellas que percibían en el mes inmediato anterior al de causarse la situación de incapacidad temporal. Desde el día cuarto al vigésimo día, ambos inclusive, percibirán el setenta y cinco por ciento de las retribuciones tanto básicas como complementarias, como de la prestación de hijo a cargo, en su caso. A partir del día vigésimo primero y hasta el nonagésimo, ambos inclusive, percibirán la totalidad de las retribuciones básicas, de la prestación por hijo a cargo, en su caso, y de las retribuciones complementarias. Cuando la situación de incapacidad temporal derive de contingencias profesionales, la retribución a percibir podrá ser complementada, desde el primer día, hasta alcanzar como máximo el cien por cien de las retribuciones que vinieran correspondiendo a dicho personal en el mes anterior al de causarse la incapacidad” (art. 9.3 RD Ley 20/2012). El carácter imperativo que utilizó el legislador con este personal (*percibirán*) frente al dispositivo que utilizó para los funcionarios incluidos en el régimen general de la Seguridad Social (se podrá reconocer un complemento) anuló para este colectivo el papel de la negociación colectiva en materia de incapacidad temporal derivada de contingencias comunes. La diferencia con la regulación anterior al RD Ley 20/2012 era obvia pues, hasta la fecha, los funcionarios mutualistas percibían durante los tres primeros meses de baja la totalidad de las retribuciones íntegras y complementarias como si estuviesen de alta<sup>47</sup>.

No obstante, la LPGE para 2018 también ha alterado esta situación para el personal funcionario incluido en el Régimen de Mutualismo Administrativo pues “de acuerdo con el régimen retributivo establecido en su normativa, además del subsidio de incapacidad temporal, cada Administración Pública podrá acordar, previa negociación colectiva, para el período de tiempo que no comprenda la aplicación del subsidio de incapacidad temporal, la percepción de hasta el cien por cien de las retribuciones, básicas y complementarias,

<sup>47</sup> Véase el derogado art. 2.1. del RDLSSFC.

correspondientes a sus retribuciones fijas del mes de inicio de la incapacidad temporal”. La negociación colectiva puede así, a partir de ahora, fijar un complemento retributivo que alcance hasta el cien por cien de las retribuciones básicas y complementarias que disfrutaba este personal como retribución fija al inicio de la IT durante los tres primeros meses de baja.

El legislador de 2012, pese a la diversidad de regulación entre el personal funcionario adscrito al Régimen General de la Seguridad Social y el personal funcionario integrado en el mutualismo administrativo, estableció una garantía retributiva para estos últimos en materia de incapacidad temporal pues el apartado 5 del art. 9 del RDLey 20/2012 dispuso que “en ningún caso los funcionarios adscritos a los regímenes especiales de seguridad social gestionados por el mutualismo administrativo podrán percibir una cantidad inferior en situación de incapacidad temporal por contingencias comunes a la que corresponda a los funcionarios adscritos al régimen general de la seguridad social, incluidos, en su caso, los complementos que les resulten de aplicación a estos últimos”. Esta previsión se extendió al personal integrado en cualquier Mutualidad Administrativa y ello supuso dos cambios importantes: primero, que el Régimen General de Seguridad Social se convirtió para el personal mutualista en el referente a tener en cuenta en materia de retribución por incapacidad temporal y, segundo, que *de facto*, aunque de manera indirecta, se reconoció el derecho a percibir complementos por IT por este personal cuando la cuantía de la retribución por IT de los funcionarios integrados en las Mutualidades fuera inferior a la que percibían los funcionarios inscritos en el Régimen General. Esta compensación era, obviamente, un complemento económico que, pese a todo, no se articulaba como la mejora voluntaria del Régimen General de Seguridad Social sino como mero complemento retributivo que no derivaba, además, de la negociación colectiva.

En todo caso, la fragmentación de la regulación de la incapacidad temporal se aprecia también en numerosas disposiciones relativas a la misma en los distintos regímenes especiales de seguridad social gestionados por el mutualismo administrativo, trasladando una sensación de confusión y dispersión constante. Así, por ejemplo, para el personal integrado en la Mutualidad de la Administración de Justicia la regulación de la incapacidad temporal para una parte de este personal se encuentra en el art. 504.5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, modificado por la LO 8/2012, de 27 de diciembre, y la LO 7/2015, de 21 de julio<sup>48</sup>, mientras que para los funcionarios de la carrera judicial la regulación se encuentra en el art. 375.3 LOPJ<sup>49</sup>. Asimismo, para los miembros gestionados por el Instituto Social de las Fuerzas Armadas se disponen regulaciones y situaciones diferenciadas en supuestos de enfermedad o accidente para el personal incluido en su ámbito de aplicación: el personal militar con insuficiencia temporal de condiciones físicas mantiene los derechos económicos

<sup>48</sup> Respecto del colectivo integrado en MUGEJU puede verse el Acuerdo del Pleno del Consejo General del Poder Judicial de 12 de junio de 2013 por el que se aprueba la Instrucción 1/2013 sobre retribuciones en supuestos de incapacidad temporal por contingencias comunes de los miembros de la Carrera Judicial (BOE 21 de junio 2013) y la Resolución de 25 de junio de 2013 de la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia sobre retribuciones en los casos de incapacidad temporal para el personal al servicio de la Administración de Justicia en el ámbito territorial gestionado por el Ministerio de Justicia (BOE 2 de julio de 2013), modificado por la Resolución de 22 de diciembre de 2015 (BOE 31 de diciembre de 2015).

<sup>49</sup> El art. 9.4 del RDLey 20/2012 estableció previsiones específicas para los integrantes de la Carrera Judicial y Fiscal, del Cuerpo de Secretarios judiciales, así como los Funcionarios de los Cuerpos al Servicio de la Administración de Justicia comprendidos en la Ley Orgánica del Poder Judicial, en situación de incapacidad temporal por contingencias comunes siendo de nuevo modificado por el apartado Cinco de la DA54ª de la Ley 6/2018 de PGE para 2018.

previstos en su normativa reguladora mientras que el personal civil de dicha Administración y el personal de la CNI encuentra su regulación en el art. 71 del RD 1726/2007<sup>50</sup>; para el personal gestionado por el ISFAS, la Disposición Adicional Sexta del RD Ley 20/2012 estableció reglas específicas de adaptación a la misma<sup>51</sup>, cosa que, sin embargo, no ha hecho la LPGE para 2018.

La dispersión normativa no ha cambiado, por tanto, con la LPGE para 2018 pero qué duda cabe que la misma unifica en lo posible lo referente a la protección adicional que otorga el complemento retributivo por incapacidad temporal pues, como ya se ha señalado, casi todo el personal de las Administraciones Públicas con independencia de su vinculación jurídica o de su integración en regímenes distintos de seguridad social disfrutarán de la posibilidad de alcanzar, a través de la negociación colectiva, el cien por cien de sus retribuciones en situación de incapacidad temporal.

---

<sup>50</sup> Respecto de la prestación económica por IT para los funcionarios civiles y personal estatutario del CNI, el art. 71 del RD 1726/2007, de 21 de diciembre, dispone que: “1. La prestación económica a cargo del ISFAS en las diversas situaciones constitutivas de incapacidad temporal consistirá en un subsidio económico cuya cuantía, fija e invariable mientras dure dicha situación, será la mayor de las cantidades siguientes: a) El 80 por 100 de las retribuciones básicas correspondientes al primer mes de licencia incrementadas en la sexta parte de una paga extraordinaria. A los efectos de este apartado se considerarán retribuciones básicas el sueldo, los trienios y, en su caso, el grado. b) El 75 por 100 de las retribuciones complementarias devengadas en el primer mes de licencia [...]”.

<sup>51</sup> Disposición adicional sexta. Adecuación para los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Guardia Civil. 1. Las disposiciones de carácter general que, para los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Guardia Civil, regulan las materias contenidas en el título I deberán entenderse modificadas en los términos establecidos en esta disposición legal. 2. Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Guardia Civil a los que se refiere el artículo 21 del texto refundido de la Ley sobre Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2000, de 9 de junio, que padezcan insuficiencia temporal de condiciones psicofísicas para el servicio, percibirán el cincuenta por ciento de las retribuciones tanto básicas como complementarias, como de la prestación de hijo a cargo, en su caso, desde el primer al tercer día de la insuficiencia, tomando como referencia aquellas que percibían en el mes inmediato anterior al de causarse dicha insuficiencia. Desde el día cuarto al vigésimo día, ambos inclusive, percibirán el setenta y cinco por ciento de las retribuciones tanto básicas como complementarias, como de la prestación de hijo a cargo, en su caso. A partir del día vigésimo primero percibirán la totalidad de las retribuciones básicas, de la prestación por hijo a cargo, en su caso, y de las retribuciones complementarias. Si la insuficiencia se hubiera producido en acto de servicio o como consecuencia de una hospitalización o intervención quirúrgica la retribución a percibir podrá ser complementada, desde el primer día, hasta alcanzar, como máximo el 100 % de las retribuciones que vinieran correspondiendo a dicho personal en el mes anterior al de causarse la insuficiencia. Para la Guardia Civil puede verse la Instrucción número 1/2013, de la Dirección General de la Guardia Civil, para regular las previsiones del Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, respecto a la situación de incapacidad temporal del personal de la Guardia Civil (BOGC de 16 de abril de 2013).