

Sobre premios e incentivos a la jubilación anticipada.

Antonio V. Sempere Navarro

Director de la Revista de Jurisprudencia Laboral. Magistrado del Tribunal Supremo. Catedrático de Universidad (s.e.)

Resumen: *Se discute sobre los incentivos a la jubilación anticipada de los empleados públicos municipales que tienen reconocidos un coeficiente reductor de la edad de jubilación por razón de su actividad. La sentencia comentada concluye que no caben primas, gratificaciones, indemnizaciones o, en general, incentivos por jubilación anticipada para el rejuvenecimiento de la plantilla funcionarial. Esos incentivos tienen naturaleza retributiva y solo proceden si tienen la cobertura de una norma legal general, relativa a la remuneración de los funcionarios de la correspondiente Administración (Local, en el caso de policías municipales). La disposición adicional vigesimoprimera in fine de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, aun previendo medidas de incentivación de la jubilación anticipada, no hizo una regulación precisa para el supuesto de que dichas medidas tuvieran carácter retributivo y, por ello, no satisface la exigencia de que las gratificaciones por jubilación anticipada tengan cobertura en una norma legal de alcance general.*

Palabras clave: *Premio de jubilación. Incentivos al retiro. Jubilación anticipada. Funcionarios Locales. Policía Municipal.*

Abstract: *Incentives for early retirement for municipal public employees who have a recognized coefficient reducing the retirement age due to their activity are discussed. The judgment concludes that there is no room for bonuses, gratuities, indemnities or, in general, incentives for early retirement for the rejuvenation of the civil service workforce. These incentives are remunerative in nature and are only applicable if they are covered by a general legal norm relating to the remuneration of civil servants of the corresponding Administration (Local, in the case of municipal police officers). The twenty-first in fine additional provision of Law 30/1984 of 2 August 1984 on Measures for the Reform of the Civil Service, although providing for measures to encourage early retirement, did not make a precise regulation in the event that such measures were remunerative in nature and, therefore, does not satisfy the requirement that bonuses for early retirement be covered by a legal provision of general application.*

Keywords: *Retirement Award. Retirement incentives. Early retirement. Local Officials. Municipal Police.*

I. Identificación de la resolución judicial comentada

Tipo de resolución judicial: sentencia.

Órgano judicial: Sala Tercera (Sección Cuartal) del Tribunal Supremo.

Número de resolución judicial y fecha: sentencia núm. 1255/2023, de 16 octubre.

Tipo y número de recurso: recurso de casación núm. 725/2022.

ECLI:ES:TS:2023:4264

Fuente: CENDOJ.

Ponente: Excmo. Sr. D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva.

Votos Particulares: carece.

II. Problemas suscitados. Hechos y antecedentes

1. Hechos relevantes

La sentencia glosada surge en el marco de un procedimiento fácilmente resumible. Un integrante de la policía local del Ayuntamiento de Bilbao, obtuvo la jubilación anticipada por reducción de la edad ordinaria, sin merma de la pensión ordinaria de jubilación^[1].

Con tal motivo, el interesado solicitó la prima de jubilación voluntaria anticipada por edad prevista en el artículo 19 del Plan Estratégico de Generación de Empleo del Ayuntamiento de Bilbao.

Dicha solicitud fue desestimada por resolución de la Concejala Delegada del Área de Gobernanza y Proyectos Estratégicos de dicho Ayuntamiento de 30 de octubre de 2019, confirmada en reposición por resolución de la Alcaldía-Presidencia de 27 de enero de 2020.

2. Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo

Disconforme con la resolución administrativa, el jubilado interpuso recurso contencioso-administrativo.

El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 2 de Bilbao dictó su sentencia 84/2020 de 23 septiembre (proc. 77/2020), estimado la demanda por considerar que la jubilación fue anticipada y voluntaria.

A esa conclusión llega exponiendo que los policías locales pueden optar por jubilarse a la edad ordinaria (65 o más años), de modo que hacerlo antes es voluntario y contribuye al rejuvenecimiento de la plantilla.

3. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia

Mediante sentencia 415/2021 de 1 diciembre la Sala de lo Contencioso del TSJ del País Vasco resuelve (en sentido desestimatorio) el recurso interpuesto por la Corporación Local.

Recuerda la doctrina constitucional conforme a la cual para excluir de la negociación colectiva las cláusulas de jubilación forzosa es preciso una Ley y que esta cuente con una justificación objetiva y razonable para ello. La jubilación forzosa es factible como instrumento para el reparto o redistribución del trabajo continúa diciendo la referida Sentencia^[2]. Del mismo modo, el Estatuto de los Trabajadores no fija una edad de jubilación y al tratarse de materia laboral y por lo tanto de competencia estatal ha de ser el estado mediante Ley quien determine los supuestos en los que se extingue la relación laboral^[3].

Además, el apartado 19 del Plan Estratégico no exige para el percibo del premio controvertido que, como consecuencia de la jubilación, se experimente una minoración en la pensión, pues la finalidad de la norma es la racionalización de los recursos y la

renovación y rejuvenecimiento de la plantilla, pudiendo el recurrente haber seguido en servicio activo como policía local del Ayuntamiento de Bilbao, en lugar de haberse jubilado voluntariamente.

Ras estudiar las normas concurrentes entiende que la edad de jubilación forzosa de la Policía Local que prevé la norma con rango de Ley es la de los 65 años y las reducciones que a esta puedan reconocerse entrarán dentro del concepto de jubilación voluntaria.

III. Posición de las partes

1. El demandante

La posición del funcionario es la fijada en su demanda y coincidente con el tenor de las sentencias dictadas tanto por el Juzgado cuanto por el TSJ.

2. El Ayuntamiento

El Ayuntamiento considera que los preceptos concurrentes implican que la jubilación de los policías locales a los 59 o 60 años se debe calificar como forzosa o, cuando menos, ordinaria, y no una voluntaria y anticipada como sostuvo la sentencia recurrida.

Descarta que estemos ante una jubilación anticipada por voluntad del interesado contemplada por el art. 208.1.a) LGSS y sostiene que se trata de la jubilación por razón de la actividad ex art. 206.1 LGSS. De ahí que no concurra el presupuesto necesario para causar una jubilación voluntaria, sino una forzosa, por alcanzar la edad de jubilación ordinaria establecida para el grupo de actividad de pertenencia.

Además, la inclusión del presente caso en el ámbito de aplicación del artículo 19 del Plan Estratégico ya citado supone el otorgamiento de un premio o recompensa carente de cobertura legal y situado al margen del régimen retributivo de los funcionarios de las Administraciones Locales.

IV. Normativa aplicable al caso

1. Ley de Bases de Régimen Local

La Ley 7/1985 de Bases de Régimen Local nada establece respecto a la jubilación y por ello deberá acudir a las normas sobre función pública estatales y autonómicas, así como a las que especialmente regulan la función de que se trate, todo ello según se infiere de la remisión de su artículo 92^[4].

2. Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP)

El art. 67 del EBEP disciplina la jubilación y dispone que procederá la jubilación voluntaria, a solicitud del interesado, siempre que el funcionario reúna los requisitos y condiciones establecidos en el Régimen de Seguridad Social que le sea aplicable, y añade:

3. La jubilación forzosa se declarará de oficio al cumplir el funcionario los sesenta y cinco años de edad.

No obstante, en los términos de las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto, se podrá solicitar la prolongación de la permanencia en el servicio activo como máximo hasta que se cumpla setenta años de edad. La Administración Pública competente deberá de resolver de forma motivada la aceptación o denegación de la prolongación.

De lo dispuesto en los dos párrafos anteriores quedarán excluidos los funcionarios que tengan normas estatales específicas de jubilación.

4. Con independencia de la edad legal de jubilación forzosa establecida en el apartado 3, la edad de la jubilación forzosa del personal funcionario incluido en el

Régimen General de la Seguridad Social será, en todo caso, la que prevean las normas reguladoras de dicho régimen para el acceso a la pensión de jubilación en su modalidad contributiva sin coeficiente reductor por razón de la edad".

3. Ley General de la Seguridad Social (LGSS)

El artículo 205 LGSS regula la jubilación y establece en 67 años la edad ordinaria (aunque aplicada progresivamente). El art. 206 aborda la jubilación anticipada por razón de la actividad o en caso de discapacidad y permite que se vea reducida en determinados supuestos pero no establece la extinción de la relación de servicios una vez alcanzada tal edad sino que esta extinción se regulará por normas distintas. La norma faculta a que la edad mínima para poder acceder a la prestación de jubilación forzosa se vea rebajada en determinados supuestos pero no es esta norma la que determina hasta que edad hay que trabajar hasta poder extinguir la relación de servicios por razón de edad, por jubilación, en suma, esto lo especifica la legislación concreta aplicable y, en el caso, ya lo hemos visto, el Estatuto Básico del Empleado Público y, coherente con el mismo en tanto Ley Básica, la autonómica de la Función Pública Vasca que impone la jubilación forzosa a los 65 años.

Asimismo, el art. 208 regula la jubilación voluntaria y anticipada permitiendo adelantarla hasta dos años respecto de la edad ordinaria siempre que se cumplan determinados requisitos.

4. Normas sectoriales

El Real Decreto 1449/2018, de 14 de diciembre, establece el coeficiente reductor de la edad de jubilación en favor de los policías locales al servicio de las entidades que integran la Administración local. La norma no impone la jubilación forzosa y por lo tanto, el funcionario policial, puede continuar prestando sus servicios hasta el momento en el que alcance la edad prevista para su jubilación forzosa.

La Ley autonómica 6/1989, de la Función Pública Vasca, dispone en su art. 38 que la jubilación forzosa se causa a los 65 años de edad a salvo aquellos Cuerpos y Escalas que tengan normas específicas de jubilación.

El apartado 19 del Plan Estratégico del Ayuntamiento de Bilbao que establece que "El Ayuntamiento indemnizará con cinco mensualidades brutas por cada año que el funcionario/a anticipe la edad de jubilación. Además se estudiarán detenidamente todas las posibilidades nuevas que se vayan generando de forma transitoria hasta alcanzar en las Administraciones Públicas un acuerdo equivalente al adoptado en el Consejo de Relaciones Laborales. Esta indemnización se concederá asimismo en los supuestos de renuncia a la plaza, con independencia de que la persona decida realizar o no los trámites de la jubilación ante la Seguridad Social."

V. Doctrina básica

La sentencia comentada reproduce doctrina muy consolidada^[5].

1. Tipo de jubilación aplicado

Estamos ante una jubilación ordinaria referida a un colectivo funcional -policías locales- que tiene adelantada su edad de jubilación por una norma específica, luego se trata de una excepción a la regla general y no se configura como una anticipación voluntaria de la jubilación general (cfr. Art. 67 EBEP y art. 208 LGSS).

2. Especificidad de la jubilación de policías

La singularidad del caso radica en que los miembros de las policías locales se jubilan a los 59 o 60 años, según el tiempo de cotización acreditada, y pasan a percibir íntegramente la pensión de jubilación, sin la tradicional merma que tienen, con carácter general, el resto de los funcionarios públicos. Y ya se trate de policías locales como de bomberos, los preámbulos de los Reales Decretos 1449/2018 y 383/2008 ofrecen una justificación coincidente: son grupos profesionales con trabajos de

naturaleza excepcionalmente penosa, tóxica, peligrosa o insalubre y acusan elevados índices de morbilidad o mortalidad y se condiciona su régimen a que los afectados acrediten en la respectiva profesión o trabajo el mínimo de actividad que se establezca.

3. Prohibición de retribuciones extrapresupuestarias

No caben primas, gratificaciones, indemnizaciones o, en general, incentivos por jubilación anticipada de policías locales para el rejuvenecimiento de la plantilla. La razón es que tales incentivos tienen naturaleza retributiva, luego, al ser la relación funcional estatutaria, rige el régimen de las retribuciones funcionariales, por lo que sólo serán conformes a Derecho si tienen la cobertura de una norma legal general, relativa a la remuneración de los funcionarios de la Administración Local; en consecuencia, al no identificarse esa norma de cobertura es por lo que venimos sosteniendo que esos acuerdos municipales son inválidos.

4. Incentivos a jubilaciones anticipadas

La DA 21ª de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, aun previendo medidas de incentivación de la jubilación anticipada, no hizo una regulación precisa para el supuesto de que dichas medidas tuvieran carácter retributivo y, por ello, no satisface la exigencia de que las gratificaciones por jubilación anticipada tengan cobertura en una norma legal de alcance general.

VI. Parte dispositiva

Tras haber expuesto los argumentos indicados, la sentencia concluye estimando el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Bilbao y anular la sentencia 415/2021 dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco.

Estima el recurso de apelación n.º 935/2020, interpuesto por el Ayuntamiento de Bilbao contra la sentencia n.º 84/2020, de 23 de septiembre, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 2 de los de Bilbao, que también es anulada.

Desestima el recurso contencioso-administrativo n.º 77/2020 interpuesto por el Policía contra la resolución de la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Bilbao de 27 de enero de 2020, desestimatoria del recurso de reposición formulado contra la resolución de la Concejala Delegada del Área de Gobernanza y Proyectos Estratégicos de dicho Ayuntamiento de 30 de octubre de 2019.

VII. Pasajes decisivos

El Fundamento de Derecho Cuarto contiene la respuesta a la cuestión de interés casacional, que formula, por remisión, del siguiente modo:

Es criterio jurisprudencial claramente establecido que las gratificaciones - cualquiera que sea su denominación en cada caso- por jubilación anticipada previstas en acuerdos de entidades locales tienen naturaleza de retribución y, por consiguiente, sólo pueden considerarse ajustadas a Derecho en la medida en que tengan fundamento en alguna norma legal de alcance general, relativa a la remuneración de los funcionarios de la Administración local. Dado que en los casos resueltos hasta la fecha no se había identificado ninguna norma de cobertura, la conclusión fue que dichos acuerdos de las entidades locales eran inválidos.

VIII. Comentario (sobre los premios de jubilación)

1. Jurisprudencia social unificada general

Desde la perspectiva que ahora interesa, el examen de esta resolución judicial sirve para traer a colación la doctrina de la Sala Cuarta sobre la figura de los premios de jubilación.

En el caso de las empresas estibadoras portuarias de Barcelona^[6] se ha entendido que el premio contemplado para los trabajadores que se jubilen anticipadamente ha de concederse atendiendo a su edad biológica y no a la ficticia por aplicación de coeficientes reductores^[7].

Respecto del convenio provincial de hostelería de Valladolid^[8] se ha dicho que para fijar la cuantía del premio se ha de tomar en cuenta el salario percibido a lo largo de la relación laboral y no solo el reducido salario percibido en el momento de la jubilación ordinaria, por realizar jornada parcial por haber accedido a la jubilación parcial^[9].

En el caso de la empresa ACESA se sostiene que el premio de jubilación previsto en el convenio colectivo debe tomar como módulo para el cálculo la retribución mensual ordinaria del trabajador, excluyendo las pagas extraordinarias aunque se perciban en número de doce^[10].

En el caso de la empresa Bormioli Rocco se insiste en que el premio por jubilación previsto en el convenio colectivo de la empresa no alcanza a los empleados que se acogen a la jubilación parcial al no incluir expresamente esta modalidad de jubilación^[11]. Respecto del convenio de gestorías administrativas se sostiene que el premio por jubilación se debe calcular conforme al salario percibido por el trabajador en el momento de la jubilación parcial, producida un año antes de la jubilación plena, teniendo en cuenta que, en ese momento, aquél ya cumplía con los requisitos exigidos convencionalmente para acceder al referido premio^[12].

Respecto del Convenio Colectivo de Paradores se concluye que no resulta su vinculación a la jubilación forzosa, sino que es un incentivo para la jubilación anticipada, pues con ella el premio de jubilación a abonar es superior al que se pagaría si se accede a tal situación a partir de los 65 años^[13].

Cuando el convenio establece el premio atendiendo al importe del salario percibido la Sala Cuarta entiende que si durante más de treinta años la actora ha prestado servicios a jornada completa y únicamente los últimos cuatro años de su vida laboral, por mor de la jubilación parcial, pasa a prestar servicios a tiempo parcial, debe tomarse el salario percibido en este periodo no se estaría dando cumplimiento a la finalidad del premio de jubilación que retribuye la permanencia en le empresa durante un importante periodo de tiempo pues su permanencia durante los cuatro últimos años penalizaría a la trabajadora reduciendo sensiblemente el importe del premio de jubilación^[14].

2. Jurisprudencia unificada sobre Administraciones Públicas

A) En el caso del Ayuntamiento de Coria se ha advertido que el premio por jubilación previsto en el convenio colectivo para los supuestos de jubilación anticipada voluntaria no alcanza a los empleados que se acogen a la jubilación parcial antes de cumplir los 65 años^[15].

Expone que la LGSS consagra dos preceptos diferentes a la regulación de la jubilación anticipada y de la jubilación parcial, existiendo diferentes normas complementarias y de desarrollo para cada una de dichas modalidades de jubilación. El régimen jurídico de una y otra modalidad es diferente así como los requisitos exigidos para acceder a las mismas. La jubilación anticipada extingue el contrato de trabajo, en tanto en la jubilación parcial éste subsiste, si bien con reducción de jornada y reducción proporcional de salario. Se estima que el precepto convencional presenta una redacción inequívoca al referirse a la "jubilación anticipada voluntaria" y establecer una determinada cantidad en concepto de indemnización, atendiendo a la edad a la que se jubile el trabajador, lo que resultaría difícilmente aplicable a una jubilación parcial, en la que el trabajador continúa trabajando parte de la jornada. En conclusión, no cabe entender que el artículo 35 del Convenio Colectivo del Ayuntamiento de Coria, que establece una indemnización para los empleados públicos fijos que soliciten la

jubilación anticipada, debe aplicarse a los empleados que soliciten la jubilación parcial antes de cumplir los 65 años de edad.

B) En el caso de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha la Sala Cuarta insiste en que el premio por jubilación previsto en el convenio colectivo para los supuestos de jubilación anticipada voluntaria no alcanza a los empleados que se acogen a la jubilación parcial antes de cumplir los 65 años^[16].

3. Afectación de los convenios por la restricción presupuestaria

Reiterando doctrina, en el caso del Ayuntamiento Villa de Santa Brígida, el TS entiende que el art. 1 del RDL 20/2012, de 13 de julio, referido a la incompatibilidad de pensiones indemnizatorias, prestaciones compensatorias y percepciones similares previstas con ocasión del cese, no se aplica solo a los altos cargos^[17]. Asimismo, la jubilación del actor supone el cese en el cargo público, por lo que concurren los presupuestos objetivos y subjetivos para aplicar el citado precepto legal.

La finalidad de ese precepto no se limitaba a compensar las limitaciones de los cargos públicos después del cese en su actividad profesional sino que se trató de una medida dirigida a garantizar la estabilidad presupuestaria, tal y como explica la exposición de motivos del RDL 12/2020, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad^[18].

IX. Apunte final

La sentencia comentada constituye inmejorable ejemplo de concisión argumental y de concordancia con la solución dada al problema por resoluciones anteriores. Su contraste con el enfoque que la Sala Cuarta viene entendiendo resulta sencillo.

La jurisprudencia contenciosa rechaza que pueda abonarse un premio de jubilación si no existe habilitación legal. La jurisprudencia laboral entiende que el premio previsto ha de satisfacerse salvo que existe impedimento legal.

Un nuevo tema, pues, en que el mismo problema es resuelto de modo diverso y aboca a que personas que prestan su actividad para las mismas empleadoras públicas reciban respuesta contradictoria.

Referencias:

1. [^] *Al amparo del Real Decreto 1449/2018, de 14 de diciembre, por el que se establece el coeficiente reductor de la edad de jubilación en favor de los policías locales al servicio de las entidades que integran la Administración Local.*
2. [^] *Por todas, STC 8/2015 de 22 enero.*
3. [^] *Por todas STC 177/2019 de 18 diciembre.*
4. [^] *Conforme al mismo, los funcionarios al servicio de la Administración local se rigen, en lo no dispuesto en esta Ley, por la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, por la restante legislación del Estado en materia de función pública, así como por la legislación de las Comunidades Autónomas, en los términos del artículo 149.1.18.ª de la Constitución.*
5. [^] *SSTS-CONT 344 , 421 , 682 , 489 , 1500 , 1602 y 1742/2022, de 16 de marzo , 5 de abril , 7 de junio , 15 , 16 y 30 de noviembre y 22 de diciembre , respectivamente, dictadas en los recursos de casación n.º 4444/2020 , 850 , 2258 , 2954 , 758 , 2417 y 2595/2021, a las que se*

pueden añadir otras posteriores, como las recientes sentencias 1116 , 1117 y 1139/2023, de 12 , 13 y 18 de septiembre , dictadas en los recursos de casación n.º 7424 , 6734 y 6620/2021 , respectivamente.

6. ^ El convenio reconoce al trabajador que se jubila con 60 años de edad el derecho a percibir 13 mensualidades íntegras, sin hacer ninguna mención explícita a las posibles edades ficticias, ni por tanto a la aplicación de coeficientes reductores. Por el contrario, la frase empleada "en base a la edad del mismo" se refiere a la edad del trabajador que, no mediando otra matización, no puede ser otra que su edad biológica. En suma, la referencia que se hace a la jubilación anticipada no es a un concepto jurídico preciso sino a una acepción común del término entendiendo por tal la jubilación antes de la edad de 65 años.
7. ^ STS 12 febrero 2008 (rcud. 2156/2007) (Ponente, Sr. Souto Prieto).
8. ^ El referido precepto convencional establece en su apartado 3: "Se establece un premio de jubilación consistente en dos mensualidades del salario mensual para las personas trabajadoras que tengan una antigüedad de diez años en la empresa y por cada cinco años más de antigüedad se adicionará una mensualidad, hasta el tope máximo de siete mensualidades. Se concederá en las mismas condiciones y cuantía en los supuestos de jubilación por incapacidad permanente a partir de los 50 años".
9. ^ STS de 6 julio 2022 (rcud. 2963/2019) (Ponente, Sra. Segoviano Astaburuaga).
10. ^ STS 27 septiembre 2002 (rcud. 3742/2001) (Ponente, Sr. Ríos Salmerón).
11. ^ STS 26 enero 2011 (rcud. 3/2010) (Ponente, Sr. García Sánchez).
12. ^ STS de 15 septiembre 2016 (rcud. 739/2016) (Ponente, Sr. Luelmo Millán).
13. ^ STS 141/2023 de 21 febrero (rcud. 2519/2019).
14. ^ STS 621/2022 de 6 julio (rcud. 2963/2019) (Ponente, Sra. Segoviano Astaburuaga).
15. ^ SSTs 11 abril 2011 (rcud. 3160/2010) (Ponente, Sr. Alarcón Caracuel) y las en ella citadas.
16. ^ STS de 12 diciembre 2011 (rcud. 949/2011) (Ponente, Sr. Salinas Molina).
17. ^ Las pensiones indemnizatorias, prestaciones compensatorias y cualquier otra percepción económica prevista con ocasión del cese en cualquier cargo, puesto o actividad en el sector público son incompatibles con cualquier retribución con cargo a los Presupuestos de las Administraciones Públicas, de los entes, organismos y empresas de ellos dependientes, o con cargo a los de los órganos constitucionales....".
18. ^ STS 546/2022 de 15 junio (rcud. 82/2019) (Ponente, Sr. Molins García-Atance)..