

LOS INCENTIVOS A LA JUBILACIÓN VOLUNTARIA DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

Antonio Monteverde Rentero

Abogado especializado en Función Pública

Palabras clave: Funcionarios, premios por jubilación, incentivos, administración local
Keywords: Officials, retirement awards, incentives, local administration

Resumen: En el presente artículo se trata de analizar la evolución de la doctrina de nuestro Tribunal Supremo relativa a los premios por jubilación que tradicionalmente han sido parte de los Acuerdos de Condiciones de Trabajo de ámbito municipal en relación a las distintas problemáticas que la naturaleza de los citados incentivos conlleva en la legalidad de los mismos.

Abstract: This article tries to analyze the evolution of the doctrine of our Supreme Court related to retirement awards that have traditionally been part of the Municipal Work Conditions Agreement in relation to the different problems that the nature of the aforementioned incentives entails in their legality.

Sumario: I. NATURALEZA DE LOS INCENTIVOS A LA JUBILACIÓN ANTICIPADA VOLUNTARIA. II. CUESTIONES COLATERALES A LA NATURALEZA DE LOS INCENTIVOS. 2.1. Incentivos por jubilación anticipada de carácter voluntario o jubilación ordinaria de carácter voluntario. 2.2. Vigencia de los acuerdos de condiciones de trabajo, confianza legítima y seguridad jurídica. III. REFLEXIONES FINALES.

I. NATURALEZA DE LOS INCENTIVOS A LA JUBILACIÓN ANTICIPADA VOLUNTARIA

Durante años, ha sido habitual y tradicionalmente admitida tanto en el ámbito de la empresa privada a través de los Convenios Colectivos, como en el de las Administraciones Públicas de ámbito local a través de Acuerdos Marco de rango reglamentario, la introducción de previsiones relativas a los llamados «premios» por jubilación anticipada de sus empleados, tanto laborales como funcionarios de carrera.

En este sentido, y centrandó el presente análisis en el ámbito eminentemente público, los distintos Acuerdos de condiciones de trabajo de los empleados municipales, venían y

vienen reconociendo a sus trabajadores, determinadas cantidades económicas o mensualidades en favor de estos por acceder a la situación de jubilación con carácter anticipado y voluntario.

Dicho reconocimiento, que habitualmente venía siendo encajado dentro de los Acuerdos de Condiciones de Trabajo y Convenios Colectivos, no en los capítulos reservados para las retribuciones del personal, sino en los apartados de los Acuerdo de Condiciones de Trabajo destinados a la regulación de la acción protectora o social de carácter económico, dependía en cuanto al mayor o menor importe del incentivo, del número de años en los que anticipadamente se jubilara el empleado público, siendo esta cuantía superior cuanto más anticipada resultaba la jubilación y menor cuando la jubilación anticipada se producía cercana a la edad legal y ordinaria de jubilación.

Como consecuencia de las citadas previsiones normativas, durante la última década, se ha producido una constante problemática jurídica en el seno tanto de las Administraciones Públicas como de los Juzgados y Tribunales de Justicia, relativa esencialmente a cual debía ser la naturaleza de los citados incentivos por jubilación anticipada de los empleados públicos.

Por un lado, un sector minoritario de la doctrina mantenía una postura acorde con el encuadramiento establecido en los Convenios y Acuerdos de Condiciones, entendiendo que los incentivos por jubilación anticipada debían ser tratados como una medida de carácter protector o asistencial, mientras por otro lado, se mantenía la postura mayoritaria que le otorgaba a los Premios de Jubilación una naturaleza retributiva.

Dicho debate, trascendía más allá de determinar el encuadramiento en los textos legales de dichos preceptos o de una cuestión puramente semántica, toda vez que, la consecuencia de otorgar a la medida una naturaleza asistencial o retributiva determinaría la legalidad de dichas previsiones.

En este sentido, mientras en el caso de entender que las previsiones incentivadoras mantienen un carácter asistencial habilitaría su legalidad, en el caso de que las mismas mantuvieran un carácter retributivo, conllevaría que la introducción en una norma de carácter reglamentario, negociada y pactada *supondría una alteración del régimen retributivo de los funcionarios de las Administraciones Locales que carece de cobertura legal y de justificación*,¹ esencialmente al infringir con dichas previsiones el artículo 93 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local que expresa que *las retribuciones básicas de los funcionarios locales tendrán la misma estructura e idéntica cuantía que las establecidas con carácter general para toda la función pública*.

En efecto, el debate relativo a la naturaleza de los «premios» a la jubilación anticipada, se ha extendido a lo largo de los años desde que fuera objeto de análisis en el año 2013 por nuestro Tribunal Supremo, en sentencia de 20 de diciembre (casación nº 7064), en la que siendo Ponente el Excelentísimo Señor Don Nicolás Antonio Maurandi Guillén, se argumentaba para fijar inicialmente la naturaleza asistencial de los incentivos, que no estaban *excluidas de la negociación que contempla el artículo 37 del Estatuto Básico del Empleado Público las cuestiones relacionadas con las clases pasivas ni con los funcionarios jubilados*.

1 STS (Secc. 4ª), rec. 698/2020, de 29 de septiembre de 2021.

En la citada Sentencia de fecha 20 de diciembre de 2013, a fin de reforzar la postura adoptada, se afirmaba que toda medida de acción social, entre las que incluía a los citados incentivos, *«tiene un coste económico, pero ello no conlleva la necesidad de considerarlas retribuciones porque su razón de ser y su régimen de devengo es muy diferente. Las retribuciones son la contraprestación directa del trabajo profesional desarrollado, y se devengan por la totalidad de los empleados públicos con regularidad periódica en un mismo importe; mientras que las medidas de acción social no son compensación del trabajo realizado sino protección o ayuda de carácter asistencial, que se generan o devengan cuando se producen contingencias que colocan al beneficiario en una singular o desigual situación de necesidad.»*

De esta manera, inicialmente nuestro alto Tribunal, y tras diversos criterios mantenidos por los Juzgados y Tribunales del país, optaba por la naturaleza protectora de los incentivos a la jubilación, añadiendo una última razón en apoyo de dicha tesis, consistente en el hecho de que toda medida de acción social tiene un coste económico, por lo que *equipararla con las retribuciones comportaría vaciar de contenido esta diferenciada materia negociable que señala la ley.*

Dicho pronunciamiento, si bien se posicionaba en la naturaleza protectora de los incentivos por jubilación, ya vislumbraba discrepancias en la materia que se traducían en pronunciamientos dispares, no solo entre los distintos Juzgados y Tribunales del país, sino entre los miembros de la propia Sala sentenciadora, toda vez que el citado pronunciamiento, fue objeto de un voto particular emitido por el Excmo. Sr. Magistrado Don Jose Diaz Delgado en el sentido de entender que los incentivos a la Jubilación mantenían una naturaleza retributiva.

El mencionado voto particular, discrepa del criterio inicialmente mayoritario de la Sala, realizando una crítica al argumento utilizado en la Sentencia de entender el carácter negociador del incentivo protector, expresando que el *«hecho de que una materia sea negociable, no quiere decir que el contenido de la negociación sea por ello legal, máxime cuando se trata de funcionarios públicos sometidos a un régimen estatutario, y cuando se trata de la disposición de caudales públicos, que por ser de esta naturaleza, han de ser sometidos a un rigor presupuestario y legal, que nada tiene que ver en principio con la libre disposición que de su patrimonio pueda hacer un empresario con sus trabajadores a través de un convenio colectivo. Por ello entiendo que no puede ser de aplicación el alegado artículo 1257 del Código Civil en cuanto admite que los contratos incluyan estipulaciones a favor de tercero, porque aquí el tercero que no interviene podrá aceptar o no la donación que los contratantes hacen de su particular y propio patrimonio. En el caso de la negociación de los funcionarios con la Administración se dispone a favor de terceros, del dinero de los demás, del público. En consecuencia los términos de comparación no son posibles, sin perjuicio de que se tenga que analizar en cada caso, si esa estipulación a favor de tercero es o no conforme con el ordenamiento jurídico.»*

A pesar de la existencia de pronunciamientos judiciales que dejaban entrever una naturaleza retributiva de los incentivos a la jubilación anticipada, no se produjo hasta el año 2018, un oficial cambio de criterio de nuestro Alto Tribunal con ocasión de la impugnación por parte del Gobierno de Canarias de determinados preceptos del Acuerdo adoptado por el Pleno del Ayuntamiento de Icod de los Vinos y su personal funcionario sobre condiciones de trabajo, Retribuciones y Prestaciones Sociales, en el que entre otros, se preveían premios por jubilación anticipada.

En dicho procedimiento, la Sala Canaria de instancia, consideró que los incentivos por jubilación anticipada impugnados, eran medidas adoptadas dentro del campo de la acción social como ayuda ante la pérdida de ingresos que suponen tanto la jubilación voluntaria como la forzosa, desestimando la pretensión del Gobierno de Canarias.

En Sentencia 459/2018 de 20 de marzo, el Tribunal Supremo declara haber lugar al recurso de casación interpuesto por el Gobierno de Canarias, revocando la sentencia de instancia que mantenía el criterio seguido por el Alto Tribunal en la sentencia de 20 de diciembre de 2013, declarando que los premios de jubilación mantienen una naturaleza retributiva.

La argumentación ofrecida por la citada resolución era la siguiente:

«Se trata de remuneraciones distintas de las previstas para los funcionarios de las corporaciones locales por la legislación básica del Estado. Se debe reparar en que estos premios no responden a una contingencia o infortunio sobrevenidos sino que se devengan simplemente por la extinción de la relación de servicio funcional cuando se alcanza la edad de la jubilación forzosa o la necesaria para obtener la jubilación anticipada. No se dirigen pues a compensar circunstancias sobrevenidas de la naturaleza de las que inspiran las medidas asistenciales —esto es, determinantes de una situación de desigualdad— sino que asocian a un supuesto natural, conocido e inevitable de la relación funcional, por lo demás no específico del Ayuntamiento de Icod de Los Vinos sino común a toda la función pública, una gratificación.

Suponen, pues, una alteración del régimen retributivo de los funcionarios de las Administraciones Locales que carece de cobertura legal y de justificación y vulnera los preceptos invocados por el Gobierno de Canarias: los artículos 93 de la Ley reguladora de las bases del régimen local, del Real Decreto Legislativo 781/1986, y 1.2 del Real Decreto 861/1986».

Seguidamente al citado pronunciamiento, fue la Sentencia dictada por la Sección 4ª) del Tribunal Supremo, núm. 347/2019 de 14 marzo (RJ 2019\1079) la que nuevamente, argumentaba el cambio de criterio fijándolo finalmente sobre la base del siguiente fundamento de derecho:

«Lo expuesto es aplicable al caso de autos pues el art. 12.B se limita a reconocer «el derecho a percibir una recompensa de jubilación de 5 mensualidades integrales, siempre que cuenten con más de diez años de servicios prestados a este Ayto. o Administración Pública». En efecto, aunque dicho precepto se ubica en el Capítulo IV cuya rúbrica es «acción social», lo cierto es que de lo convenido se deduce, conforme a lo dicho por esta Sala en la sentencia antes glosada, que no compensa una circunstancia sobrevenida propia de las que se atienden acudiendo a medidas asistenciales en el sentido antes expuesto, sino que se vincula el premio o recompensa a un «hecho natural, conocido e inevitable de la relación funcional, por lo demás no específico del Ayto. sino común a toda la función pública, una gratificación».

Como decimos, con dichos pronunciamientos se zanjaba definitivamente la cuestión respecto a la naturaleza de los premios de jubilación. Sin embargo, y como se avanzará más adelante, pese a ser una cuestión que parecía claramente zanjada, determinadas modificaciones normativas en sectores de la función pública en los que se aplicaban coeficientes reductores de la edad de jubilación por razón de su actividad (esencialmente en el caso de

Policías locales y bomberos), han avivado nuevamente el debate respecto a la legalidad o no de los incentivos por jubilación.

Por tanto, si bien parece que el criterio mantenido por el Tribunal Supremo desde el año 2018 por el que se considera a los incentivos por jubilación voluntaria y anticipada como una verdadera retribución se ha mantenido como veremos hasta la actualidad, en los últimos años se han producido determinadas circunstancias legislativas que han propiciado nuevos focos de discusión respecto a la conformidad a derecho del reconocimiento de los incentivos por jubilación anticipada a los empleados públicos locales.

II. CUESTIONES COLATERALES A LA NATURALEZA DE LOS INCENTIVOS

A continuación, se exponen las distintas problemáticas que de manera incidental, han ofrecido los premios de jubilación en el plano jurisdiccional como consecuencia de las alteraciones normativas en el sistema de jubilación municipal dentro del panorama nacional.

II.I. INCENTIVOS POR JUBILACIÓN ANTICIPADA DE CARACTER VOLUNTARIO O JUBILACIÓN ORDINARIA DE CARACTER VOLUNTARIO

Si bien como decimos, la problemática relativa a la naturaleza retributiva o asistencial de los incentivos por jubilación anticipada ha existido en el ámbito municipal de manera abundante y constante, en los últimos años, se ha visto incrementado en número de asuntos litigiosos en esta materia como consecuencia de la entrada en vigor de normativas de carácter sectorial que establecen un coeficiente reductor de la edad de jubilación por razón de una actividad determinada.

Dichas normativas de carácter sectorial nacen al amparo del artículo 206.1 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, que prevé que la edad mínima exigida para tener derecho a pensión de jubilación en el Régimen General de la Seguridad Social podrá ser rebajada por Real Decreto, a propuesta de la persona titular del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, en aquellos grupos o actividades profesionales cuyos trabajos sean de naturaleza excepcionalmente penosa, tóxica, peligrosa o insalubre y acusen elevados índices de morbilidad o mortalidad, siempre que los trabajadores afectados acrediten en la respectiva profesión o trabajo el mínimo de actividad que se establezca.

En este sentido, entre las normas dictadas al amparo del citado artículo 206.1 del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, que más impacto ha tenido en el ámbito municipal por el amplio número de empleados municipales afectados, nos encontramos con el 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.

En el citado Real Decreto, a través de su Disposición transitoria primera, se preveía la aplicación paulatina de los años de cotización efectiva como policía local para anticipar la edad de jubilación hasta 6 años respecto de la edad ordinaria al entender tras los pertinentes estudios, que *los requerimientos psicofísicos que se exigen para su ingreso en ese cuerpo de seguridad, así como el desarrollo de la actividad inherente a ese cuerpo, no pueden realizarse o resultan más gravosos a partir de una determinada edad, cumpliéndose de esta forma los requerimientos exigidos en el Real Decreto 1698/2011, de 18 de noviembre, para la reducción de la edad de acceso a la jubilación*².

Junto con el ámbito relativo a los Cuerpos de la Policía Local regulado en el Real Decreto 1449/2018, otro sector que tradicionalmente ha mantenido coeficientes reductores de la edad de jubilación por razón de la edad, ha sido el del Cuerpo de Bomberos a través de Real Decreto 383/2008, de 14 de marzo, por el que se establece el coeficiente reductor de la edad de jubilación en favor de los bomberos al servicio de las administraciones y organismos públicos. Se menciona expresamente el colectivo de Bomberos y su normativa ya que uno de los últimos pronunciamientos dictados por nuestro Tribunal Supremo, lo ha sido en relación a la conformidad a derecho de los premios de jubilación que trae causa en la citada normativa.

Mencionar a los meros efectos ilustrativos, que los Reales Decretos dictados (en particular el relativo a las policías locales) establecían que para poder anticipar la edad de jubilación en 6 años con respecto a la edad ordinaria que corresponda, serán exigidos de manera progresiva, *de acuerdo con lo establecido a continuación: 35 años y 6 meses de cotización efectiva como policía local si el hecho causante de la pensión de jubilación se produce en 2019; 36 años de cotización efectiva como policía local si el hecho causante se produce en 2020, 2021 o 2022; 36 años y seis meses de cotización efectiva como policía local si el hecho causante se produce en 2023, 2024, 2025 o 2026 y 37 años de cotización efectiva como policía local si el hecho causante es en 2027 o en años posteriores.*

Dicha medida, que sin duda afectaba a un amplio colectivo de empleados que formaban parte de unos cuerpos y fuerzas de seguridad de las corporaciones locales ya de por sí envejecidos, disparó el número de jubilaciones anticipadas entre todos aquellos empleados cuya edad comprendían entre 59 y 65 años.

Si bien la medida adoptada de establecer un factor de corrección en los policías locales al servicio de las entidades que integran la Administración local, determinaba por sí sola que un amplio número de empleados municipales accedieran a la jubilación, sin duda influyó en dicha decisión, el hecho de que la gran mayoría de municipios, a pesar de los pronunciamientos dictados por el Tribunal Supremo respecto a la naturaleza de los incentivos por jubilación y su ilegalidad, mantuvieran vigentes en sus Acuerdos de Condiciones los Premios de Jubilación anticipada.

Las indemnizaciones establecidas en los Acuerdos reglamentarios nacieron con el espíritu y la finalidad de indemnizar y compensar la minoración que la jubilación voluntaria suponía en su pensión. Sin embargo, con la aplicación del coeficiente previsto en el art. 2 RD 1449/2018,

2 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.

los empleados públicos dentro del ámbito de aplicación, ven reducida su edad de jubilación, pero la pensión de jubilación continúa siendo íntegra como si se hubiera producido la jubilación a la edad ordinaria.

Por ello, sin desconocer que el motivo principal en el alto número de jubilaciones producidas en el colectivo de seguridad municipal, era sin duda el nuevo factor de corrección sin pérdida retributiva en la próxima jubilación, no se puede desconocer que también tuvo influencia en la misma, la existencia de premios de jubilación en los Acuerdos de Condiciones de trabajo de las Corporaciones Locales.

Como consecuencia del citado contexto, se produjo una cantidad considerable de solicitudes de jubilación anticipada a partir del año 2018 amparadas en el RD 1449/2018, lo que determinó un nuevo debate paralelo a la naturaleza de dichos incentivos consistente en si en los supuestos analizados nos encontrábamos ante una jubilación ordinaria de este concreto colectivo, el de los policías locales, que adelantaban su edad de jubilación ordinaria por una norma específica, o si, por el contrario, se trata de una verdadera anticipación voluntaria de la jubilación general prevista legalmente.

El citado debate, tenía una relevante importancia, por cuanto considerar que nos encontramos ante una jubilación voluntaria pero con carácter ordinario, conllevaría que la misma no fuera calificada de anticipada, incumpliendo con ello uno de los requisitos exigidos en el Real Decreto para que el empleado público tuviera acceso al incentivo por jubilación.

Por ello, tras las solicitudes presentadas por los empleados públicos municipales, que al amparo de la anterior normativa habían accedido a la jubilación y reclamaban a su antigua Administración el abono de las cantidades correspondientes por jubilación anticipada, se dictaban actos administrativos desestimatorios, fundamentados en el sentido de entender que la jubilación al amparo del RD 1449/2018, no era una jubilación anticipada de carácter voluntario, sino que, lo que verdaderamente existía era un anticipo de la edad ordinaria de jubilación.

Por tanto, en primer lugar había que retomar nuevamente el análisis de la naturaleza, en este caso, de lo que se entendía por Jubilación voluntaria y que se entendía por Jubilación forzosa.

En relación a lo anterior, en la Sentencia 8/2015 del Tribunal Constitucional, se parte, de considerar que de acuerdo con los preceptos de la Constitución que regulan el derecho al trabajo y la libertad, entre otros, así como los tratados y convenios internacionales de los que España es parte la jubilación debe tener como premisa la voluntariedad, en el sentido de que cada persona pueda decidir libremente en qué momento de su vida pone término a su actividad, ahora bien, este derecho debe igualmente armonizarse con el que otros tienen para acceder al trabajo y que se vería muy seriamente limitado si aquel otro no es objeto a su vez de ciertas modulaciones y es por eso que deba ser la Ley, al verse afectado el derecho al trabajo, el instrumento a través del cual se justifique y objetive tanto esta necesidad, como el límite de la edad hasta la que se permita continuar desempeñando la actividad de que se trate. Para excluir de la negociación colectiva —derecho de configuración legal en cuya virtud en su momento se habilitó establecer la jubilación forzosa mediante 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 por otro lado, conforme establece el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, se declara de oficio al cumplir el funcionario los sesenta y cinco años de edad, no siendo por tanto voluntad del trabajador.

Por tanto, podríamos concluir que a grandes rasgos la jubilación voluntaria es aquella solicitada a instancia de parte y reconocida previo cumplimiento de los requisitos que se determinen en las correspondientes normas de Seguridad Social, y la jubilación forzosa, se procede de manera automática al cumplimiento de la edad legalmente establecida por el Régimen General de la Seguridad Social, sin que en la misma, se aplique coeficiente reductor por edad. Y, la voluntaria, exige la instancia previa del interesado y el cumplimiento de los requisitos que determine la norma de Seguridad Social.

De conformidad con lo anterior, el Real Decreto RD 1449/2018 no impone la jubilación forzosa, ya que el funcionario puede decidir libremente entre continuar trabajando hasta la edad forzosa de jubilación o acceder a los beneficios que la citada normativa implica y acogerse voluntariamente a la reducción en la edad de jubilación.

A la vista de lo anterior, se dictaron numerosas Sentencias por Juzgados y Tribunales de lo Contencioso Administrativo, en las que ante la ausencia de una oposición por parte de las Administraciones consistente en la ilegalidad de los incentivos por jubilación anticipada (bien porque el criterio de nuestro Tribunal Supremo todavía no había sido fijado, o bien por desconocimiento ante lo reciente del mismo), se limitaban a resolver si la reducción y anticipación de la edad de jubilación por aplicación de los coeficientes reductores que prevé el Real Decreto 1449/2018 suponía encontrarnos ante una jubilación de carácter ordinario (suponiendo esta circunstancias no cumplir con el requisito exigido en la norma) o anticipado.

La solución mayoritaria en estos supuestos, partía de entender que, dado que la disposición transitoria segunda del Real Decreto 1449/2018 exigía que la persona interesada debe comunicar a la Administración municipal su voluntad de acogerse a dicha modalidad de jubilación antes del día 31 de enero de cada año, *no había mas remedio que entender que se trata de una jubilación anticipada que debía ser solicitada, y no una jubilación ordinaria.*³

Muchos de estos pronunciamientos, adquirieron firmeza al no ser recurribles dichas sentencias por razón de la cuantía o al no haber sido recurridas en Casación por la Administración demandada, percibiendo los empleados demandantes los correspondientes incentivos por jubilación.⁴

Sin embargo, tras los primeros pronunciamientos dictados en dicho sentido, las sentencias que pudieron ser recurridas en apelación o en su casación ante los distintos Tribunales se vieron revocadas al amparo del criterio mantenido por nuestro Tribunal Supremo en sentencias 344, 421, 682, 1048, 1489, 1500, 1602 y 1742/2022, de 16 de marzo, 5 de abril, 7 de junio, 20 de julio, 15,16 y 30 de noviembre y 22 de diciembre, respectivamente, dictadas en los recursos de casación 4444/2020, 850/2021, 2258/2021, 7446/2021, 2954/2021, 758/2021,

3 Sentencia de 29 de octubre de 2019 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 3 de Murcia dictada en los autos de PA 268/2019.

4 Artículo 81.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

2417/2021 y 2595/2021, también respectivamente sobre la base del siguiente fundamento el cual se transcribe en su integridad para mayor claridad:

«Para el acceso a la indemnización que establece dicho artículo 19, resulta capital determinar, por tanto, si concurre o no el supuesto de hecho al que se anuda la indemnización allí prevista, esto es, si la jubilación ha sido o no anticipada por voluntad del afectado.

Procede determinar, en definitiva, si estamos ante una jubilación ordinaria de este concreto colectivo, el de los bomberos, que tiene adelantada su edad de jubilación ordinaria por una norma específica, o si, por el contrario, se trata simplemente de una anticipación voluntaria de la jubilación general prevista legalmente. Repárese en que el citado artículo 19 se refiere al funcionario que «anticipe la edad de jubilación», de ahí la relevancia por determinar si ha tenido lugar uno u otro tipo de jubilación.

Adelantando la conclusión, consideramos que en el caso examinado no ha tenido lugar una jubilación anticipada por voluntad de interesado, en los términos que se regula en el artículo 67 del Estatuto Básico del Empleado Público y en el artículo 208 del Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social, atendidas las razones que seguidamente expresamos.

La singularidad del caso radica en que los miembros de este colectivo se jubilan a los 59-60 años, según el tiempo de cotización, y pasan a percibir íntegramente la pensión de jubilación, sin la tradicional merma que tienen, con carácter general, el resto de los funcionarios públicos. Así se regula en el Real Decreto 383/2008, de 14 de marzo, por el que se establece el coeficiente reductor de la edad de jubilación en favor de los bomberos al servicio de las administraciones y organismos públicos.

Conviene recordar al respecto que entre los tipos de jubilación que prevé el citado artículo 67 del Estatuto Básico junto a la voluntaria, la forzosa y la que tiene lugar por incapacidad, se hace mención también a la que tiene lugar por razón de la actividad, toda vez que el apartado 3 «in fine», del indicado artículo 67, señala que de lo dispuesto en los dos párrafos anteriores, que regulan la edad de jubilación forzosa, quedarán excluidos los funcionarios que tengan normas estatales específicas de jubilación, como acontece en este caso mediante el Real Decreto 383/2008.

La jubilación de este colectivo a los 59 o 60 años, según el tiempo de cotización, con la pensión de jubilación íntegra, es, por tanto, una excepción al régimen general, que, por lo que ahora interesa, no prevé una jubilación voluntaria por voluntad del interesado, sino un adelanto o reducción de la edad de jubilación. Este adelanto de la edad de jubilación tiene lugar por la aplicación del Real Decreto 383/2008, que, mediante la correspondiente habilitación legal, establece un régimen jurídico específico al respecto.

Sin que, por lo demás, podamos establecer singulares composiciones, por referencia a la finalidad del plan estratégico, que puedan distorsionar el sistema, situando a dicho plan por encima del régimen jurídico de aplicación para determinar si el solicitante ha anticipado por su mera voluntad, en cumplimiento de las exigencias legales, la edad de jubilación, que no es el caso.

En definitiva, la jubilación no ha sido anticipada por la voluntad del afectado, ha sido la fijación de la edad de jubilación lo que ha resultado anticipada por la norma reguladora de ese colectivo.»

Bajo dicha fundamentación, se cerró la puerta a miles de empleados, que tras ver estimadas sus pretensiones en primera instancia sobre la base de entender que la jubilación no era anticipada por voluntad del solicitante, sino que lo que se anticipaba verdaderamente, era la edad de jubilación, entendiendo esta como ordinaria.

En cualquier caso, dicho debate ha quedado relegado a un segundo plano, por cuanto con independencia de las posiciones expuestas anteriormente, la discusión para nuestro Tribunal Supremo queda definitivamente cerrada al entender que los incentivos mantienen una naturaleza retributiva y por tanto, suponen una alteración del régimen retributivo de los funcionarios de las Administraciones Locales que carece de cobertura legal y de justificación.

Y este criterio, ha sido el mantenido por nuestro Alto Tribunal a partir de la sentencia de 16 de marzo de 2022 (recurso de casación n.º 4444/2020), en el que se planteaba la legalidad de las gratificaciones por jubilación anticipada de Agentes de Policía Local, para el rejuvenecimiento de la plantilla. Pues bien, en dicha sentencia se aclara que *El problema de fondo que late en este recurso de casación ha sido ya resuelto por esta Sala en una pluralidad de sentencias, incluida la citada en la sentencia de primera instancia. 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. Véanse a este respecto, entre otras, nuestras sentencias n.º 2747/2015, n.º 2717/2016, n.º 459/2018 y n.º 1183/2021*

Por tanto, los citados pronunciamientos zanján definitivamente la cuestión respecto a si en los supuestos analizados nos encontrábamos ante una jubilación de carácter ordinaria de este concreto colectivo o si, por el contrario, se trata de una anticipación voluntaria de la jubilación general prevista legalmente.

II.II. VIGENCIA DE LOS ACUERDOS DE CONDICIONES DE TRABAJO, CONFIANZA LEGÍTIMA Y SEGURIDAD JURÍDICA

Otro de los problemas que la nueva introducción de factores de corrección de la edad de jubilación conllevó, fue el debate relativo a la existencia de Acuerdos de Condiciones y Convenios Colectivos que, tras la entrada en vigor 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, se mantenían en vigor, dando con ello, una clara apariencia de buen derecho y la consiguiente seguridad jurídica y confianza en los empleados municipales.

En este sentido, a pesar del claro pronunciamiento del Tribunal Supremo dictado en el año 2018 y los pronunciamientos dictados con posterioridad en el año 2019, en los que sin duda se ratificaba la no conformidad a derecho como prestación retributiva de los premios de jubilación pues, *suponen una alteración del régimen retributivo de los funcionarios de las Administraciones Locales que carece de cobertura legal y de justificación*, lo cierto es, que ante la ausencia de un panorama político, social y económico propicio para la negociación colectiva en el plano nacional, pero esencialmente en el ámbito municipal, los Acuerdos de Condiciones de trabajo, una vez llegada su fecha final de vigencia, se fueron prorrogando año a año sin que se produjera modificación alguna en los preceptos en ellos contenidos, lo que generó que, en la práctica totalidad de municipios, los premios de jubilación legalmente pactados se mantuvieran vigentes en normas de rango reglamentario.

Junto a dicho contexto, la realidad era que con anterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto 1449/2018, de 14 de diciembre, las corporaciones locales venían abonando sin impedimento alguno a sus empleados municipales, los incentivos pactados convencionalmente, siendo estos casos aislados y por tanto soportables económicamente para las arcas municipales.

Sin embargo con la entrada en vigor del Real Decreto, las solicitudes de jubilación anticipada se dispararon, comprometiendo financieramente a municipios en muchos casos de pequeña entidad que se encontraban en dificultades para proceder al abono de los mismos.

Ante dicho panorama, los empleados que de manera voluntaria anticipaban su jubilación 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, solicitaban el abono de los incentivos ante la apariencia de buen derecho que la vigencia del precepto generaba, y ante el precedente que en muchos casos existía de algún compañero que aún no jubilándose al amparo del Real Decreto, lo hacían anticipadamente y se les reconocía el incentivo pactado.

De esta manera, ante una norma no anulada por la Administración, que además había sido aplicada en supuestos aparentemente idénticos, nada hacía pensar a los empleados solicitantes que la respuesta pudiera ser en este caso desestimatoria.

Hay que recordar que el artículo 38.10 del TREBEP⁵, dispone que: «Se garantiza el cumplimiento de los Pactos y Acuerdos, salvo cuando excepcionalmente y por causa grave de interés público derivada de una alteración sustancial de las circunstancias económicas, los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas suspendan o modifiquen el cumplimiento de Pactos y Acuerdos ya firmados, en la medida estrictamente necesaria para salvaguardar el interés público» hallándose las Administraciones Públicas vinculadas por sus propios actos (al no declarar la nulidad de los preceptos tras los pronunciamientos de nuestro Alto Tribunal) y por el principio de confianza legítima

Con respecto a este último principio, la Sección Séptima del Tribunal Supremo, de 6 de julio de 2012, recurso 288/2011, recuerda que: *Con arreglo a la doctrina jurisprudencial de esta Sala, el principio de confianza legítima tiene su origen en el Derecho Administrativo alemán (Sentencia de 14 de mayo de 1956 del Tribunal Contencioso-Administrativo de Berlín), y constituye en la actualidad, desde las Sentencias del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea de 22 de marzo de 1961 y 13 de julio de 1965 (Asunto Lemmerz-Werk), un principio general del Derecho Comunitario, que finalmente ha sido objeto de recepción por nuestro Tribunal Supremo desde 1990 y también por nuestra legislación.*⁶

Así, las SSTs de 10 de mayo de 1999 (RJ 1999, 3979) y de 26 de abril de 2012 (JUR 2012, 168751) recuerdan que: *la doctrina sobre el principio de protección de la confianza legítima, relacionado con los más tradicionales en nuestro ordenamiento de la seguridad jurídica y la buena fe en las relaciones entre la Administración y los particulares, comporta, según la doctrina del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas —hoy de la Unión Europea—*

5 MONEREO PEREZ, J.L. y otros. *El Estatuto Básico del Empleado Público. Comentario sistemático de la Ley 7/2007, de 12 de abril de 2007*. Comares. 2008.

6 Ilustrativa de dicho principio la STJUE de 19 de abril de 2016 dictada en el asunto 441/14.

y la jurisprudencia de esta Sala, que la autoridad pública no pueda adoptar medidas que resulten contrarias a la esperanza inducida por la razonable estabilidad en las decisiones de aquélla, y en función de las cuales los particulares han adoptado determinadas decisiones. O dicho en otros términos, la virtualidad del principio invocado puede suponer la anulación de un acto o norma y, cuando menos, obliga a responder, en el marco comunitario de la alteración (sin conocimiento anticipado, sin medidas transitorias suficientes para que los sujetos puedan acomodar su conducta y proporcionadas al interés público en juego, y sin las debidas medidas correctoras o compensatorias) de las circunstancias habituales y estables, generadoras de esperanzas fundadas de mantenimiento», y este criterio se reitera en la STS de 16 de mayo de 2012, al resolver el recurso de casación nº 4003/2008.

Ante esta situación, no han sido pocos, los empleados que han impugnado judicialmente los actos administrativos dictados por las Corporaciones locales en los que se denegaba el incentivo por jubilación, a pesar de la vigencia del Acuerdo de Condiciones y la ausencia de declaración de nulidad de los concretos preceptos que reconocían los premios de jubilación.

Situaciones como la descrita anteriormente han sido abordadas por distintos Tribunales de Justicia, sin embargo, como consecuencia de que las cuantías por incentivos no suelen superar la cuantía necesaria para poder acceder al Recurso de Apelación en segunda instancia (30.000 €), los pronunciamientos existentes por los distintos Tribunales no son acordes a la verdadera conflictividad existente en la materia.

Aún así, y a modo ilustrativo, el Tribunal Superior de Justicia de Murcia, Sala de lo Contencioso Administrativo, se ha pronunciado en diversas ocasiones abordando el estudio de la cuestión debatida en Sentencia 252/2021, de 28 de mayo dictada en el rollo de Apelación núm. 68/2021, y en Sentencia 363/2021 de 7 de julio de 2021 dictada en el rollo de Apelación núm. 91/2021, en las que se cuestionaba la validez de lo dispuesto en artículos de los respectivos Acuerdos Marco de Condiciones de Trabajo concertados entre el Ayuntamiento y su personal funcionario y en concreto con la percepción por parte de la allí demandante de una indemnización por jubilación anticipada solicitada.

En dichas Sentencias, la actuación administrativa impugnada, fue dejada sin efecto al entender que *no siendo controvertido que el Acuerdo Marco sobre condiciones de trabajo suscrito entre el Ayuntamiento y su personal funcionario, se encontraba vigente a la fecha de la jubilación de los apelantes, y siendo reconocido que ni siquiera se hubiera iniciado a la fecha de la jubilación el procedimiento de revisión previsto en el artículo 106 de la Ley 39/2015, se ha de concluir, que no cabe atribuirle efectos retroactivos al inicio del expediente de revisión ni a la resolución que pudiera recaer en el mismo, ya que en todo caso, sus efectos no serían favorables a las pretensiones de los recurrentes, estando proscrita su aplicación retroactiva por así disponerlo el artículo 9.3 de la Constitución Española y en su consecuencia, reafirmar lo ya dicho en la citada Sentencia de esta Sala ya que para no aplicar las previsiones del Acuerdo Marco, sería necesario que se hubiera terminado el procedimiento de revisión con anterioridad a la jubilación de la recurrente y que además este hubiera terminado declarando efectivamente la nulidad del precepto en cuestión, cosas ambas que no han ocurrido.*

A ello se ha de añadir, menciona la Sala murciana, *que el Ayuntamiento va en contra de sus propios actos vulnerando con su actuación los principios de buena fe, confianza legítima y seguridad jurídica, que han de regir la actuación de las Administraciones Públicas ya que*

si los recurrentes decidieron jubilarse anticipadamente fue en la confianza de una norma vigente que la incentivaba.

Consecuentemente, las sentencias dictadas en el sentido apuntado por las que se estimaban las pretensiones de los empleados municipales como consecuencia de la vigencia de los Acuerdos de Condiciones, provocó que a la carrera, los municipios comenzaran procedimientos de revisión de oficio, iniciados al amparo de la Ley 39/2015 por los que se pretendían dejar sin efecto, los artículos de los Acuerdos de condiciones destinados a los premios de Jubilación sobre el criterio mantenido por el Tribunal Supremo relativo a la naturaleza retributiva de los mismos, lo que sin duda, generó una nueva cascada de procedimientos judiciales instados tanto por los Sindicatos negociantes de la norma que se pretendía anular, como de los empleados que veían en riesgo su próximo premio de jubilación.

Las mencionadas sentencias, dictadas en segunda instancia por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, en las que se estimaban las pretensiones de los empleados públicos sobre la base de los principios de buena fe y confianza legítima que de deben regir en las relaciones con la Administración Pública, han corrido la misma suerte desestimatoria que, obtuvieron en los casos relativos a la naturaleza anticipada de la prestación, siendo revocadas recientemente por nuestro Tribunal Supremo en Sentencia 359 de 21 de marzo de 2023, en la que tras exponer el criterio casacional relativo a la naturaleza de los incentivos por jubilación anticipada, se expresó que *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.*

III. REFLEXIONES FINALES

Si bien nuestro Tribunal Supremo continúa resolviendo en la actualidad procedimientos instados en los últimos años tanto por empleados públicos (impugnando resoluciones desestimatorias de instancia) como por Administraciones (impugnando mediante Recurso de Casación Sentencias que acogían las pretensiones de los primeros de que les fuera reconocido el incentivo vigente tras su jubilación alcanzada antes de la edad de jubilación forzosa), lo cierto es que todas ellas reiteran la postura desfavorable para los empleados públicos.

Así, a pesar de la existencia hasta hace relativamente poco tiempo, de criterios de Juzgados y Tribunales discrepantes, en los que sobre la base del principio de seguridad jurídica, el principio de confianza legítima o incluso al amparo de entender que las jubilaciones de empleados municipales cuyo acceso se efectúa a través de coeficientes reductores son verdaderas jubilaciones voluntarias con carácter anticipado, nuestro Alto Tribunal, ha mantenido el criterio de que, el llamado «premio por jubilación anticipada», constituye una retribución de los funcionarios públicos y, por consiguiente, sólo es válido en la medida en que tenga la necesaria cobertura legal.

De este modo, las recientes sentencias dictadas, acogen las tesis municipales, bien estimando los recursos interpuestos frente a Tribunales discrepantes, bien confirmando los

pronunciamientos favorables para los intereses públicos. Dicha doctrina, se reitera en las sentencias del Alto Tribunal de 16 de marzo de 2022, Rec. 4444/2020 y de 5 de abril de 2022, Rec. 850/2021 en las que se confirma que *no puede reconocerse por las entidades locales el denominado premio de jubilación a su personal funcionario o laboral, con independencia de que esté o no vigente o se haya declarado o no la nulidad de un acuerdo marco o de un convenio colectivo. Y, frente a ello no cabe invocar válidamente los principios de igualdad, confianza legítima o seguridad jurídica, que en ningún caso pueden amparar el reconocimiento de unas retribuciones que carecen de cobertura legal, como reiteradamente ha declarado el Tribunal Supremo.*

Por tanto en la actualidad, solo resta que, por parte de las Corporaciones Locales a través de los nuevos Acuerdos de Condiciones o a través de los procedimientos de nulidad, iniciados al amparo de la Ley del Procedimiento Administrativo Común, eliminen de su reglamentación el actual sistema de incentivos por jubilación en aras de evitar situaciones como las descritas a lo largo del presente artículo incompatibles con la seguridad jurídica y la confianza legítima, siendo por el momento, una cuestión definitivamente zanjada por nuestro Tribunal Supremo.