

**¿SON LEGALES LOS PREMIOS POR JUBILACIÓN DE LOS
FUNCIONARIOS PÚBLICOS?
COMENTARIO A LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO, SALA DE LO
CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO, DE 18 DE ENERO DE 2024, REC. N°
1573/2022**

Carolina Gala Durán
Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad Autónoma de Barcelona

Abstract

La sentencia en torno a la que gira este comentario se centra en una cuestión que ha sido abordada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en bastantes ocasiones en los últimos años, y que tiene una gran trascendencia práctica: ¿es legal que las Administraciones Públicas paguen premios por jubilación a sus funcionarios? Premios que, en algunos casos, son de cuantías elevadas. Como apuntamos en este trabajo, la respuesta es negativa, tal y como se defiende en la sentencia objeto de comentario y en otras muchas en los últimos años. Sin embargo, esta respuesta jurisprudencial crea, en la práctica, una brecha entre el personal funcionario y el personal laboral de las Administraciones Públicas.

The judgment around which this commentary revolves focuses on a question that has been addressed by the Administrative Chamber of the Supreme Court on several occasions in recent years, and which is of great practical importance: is it legal for Public Administrations to pay retirement bonuses to their civil servants? Awards that, in some cases, are of high amounts. As we point out in this paper, the answer is no, as defended in the ruling under discussion and in many others in recent years. However, this jurisprudential response creates, in practice, a gap between the civil servants and the labour personnel of the Public Administrations.

Title: Are retirement bonuses for civil servants legal? Commentary on the Supreme Court Ruling, 18 January 2024, Rec. n° 1572/2022

Palabras clave: jubilación, funcionarios públicos, retribuciones, mejoras voluntarias
Keywords: retirement, civil servants, compensation, voluntary improvements

IUSLabor 1/2024, ISSN 1699-2938, p. 161-168
DOI. 10.31009/IUSLabor.2024.i01.05

Fecha envío: 5.2.2024 | Fecha aceptación: 29.2.2024 | Fecha publicación: 13.3.2024

Sumario

1. El supuesto de hecho de la sentencia: una pregunta ya formulada
2. La respuesta jurisprudencial consolidada: No son admisibles los premios por jubilación para los funcionarios públicos
3. Una nueva pregunta: ¿La solución es la misma si el premio por jubilación se fija en un acuerdo de condiciones de trabajo de los funcionarios públicos?
4. La última pregunta: ¿Ocurre lo mismo si se trata del personal laboral de las Administraciones Públicas?

1. El supuesto de hecho de la sentencia: una pregunta ya formulada

En esta reciente sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-administrativo, se vuelve a plantear una pregunta o cuestión que ha sido abordada -y resuelta- en más de cuarenta ocasiones desde el mes de marzo del año 2022, esto es: ¿tiene derecho un funcionario público a percibir un premio por jubilación anticipada fijado por la negociación colectiva?

Se trata, pues, de una pregunta que se viene reiterando en los últimos dos años y que, a nuestro entender, seguirá planteándose en los próximos meses y años, por cuanto el cambio jurisprudencial que se produjo en marzo del año 2022 modifica una dinámica que ya había arraigado en las Administraciones Públicas y que es difícil de asumir por los funcionarios que llegan justo ahora a la edad de jubilación anticipada del artículo 208 de la Ley General de la Seguridad Social -a partir de los 63 años-, o que se jubila de forma ordinaria a una edad anticipada por la vía del artículo 206 de la Ley General de la Seguridad Social (policías locales principalmente, pero también bomberos).

En el caso de la sentencia que comentamos, se trata precisamente de un policía local del Ayuntamiento de Bilbao que solicita, al jubilarse ordinariamente, pero a una edad anticipada, el pago de la ayuda por jubilación anticipada prevista en el Plan estratégico de generación de empleo del Ayuntamiento. Se trata, pues, de un premio por jubilación incorporado en un plan de ordenación de los recursos humanos que, conforme a lo previsto en el artículo 69.2 del Estatuto Básico del Empleado Público, pueden adoptar las Administraciones Públicas.

Pues bien, ¿cómo responde la Sala de lo Contencioso-administrativo, sección 4ª, del Tribunal Supremo a esta pregunta?

2. La respuesta jurisprudencial consolidada: No son admisibles los premios por jubilación para los funcionarios públicos

La respuesta a la pregunta formulada es negativa, a partir del cambio de criterio jurisprudencial que tuvo lugar con la sentencia del Tribunal Supremo, sala de lo Contencioso-administrativo, de 16 de marzo de 2022¹; criterio que, como apuntábamos anteriormente, ha sido seguido por más de cuarenta sentencias desde entonces.

¹ Rec. n° 4444/2020. La misma solución se recoge, entre otras, en las sentencias del Tribunal Supremo, sala de lo contencioso-administrativo, de 5 de abril de 2022 (rec. n° 850/2021), 7 de junio de 2022 (rec. n° 2258/2021), 20 de julio de 2022 (rec. n° 7446/2020), 15 de noviembre de 2022 (rec. n° 2954/2021), 16 de noviembre de 2022 (rec. n° 758/2021), 30 de noviembre de 2022 (rec. n° 2417/2021), 14 de diciembre de 2022 (rec. n° 4539/2021), 20 de diciembre de 2022 (rec. n° 1686/2021), 22 de diciembre de 2022 (rec. n°

Así, actualmente, el Tribunal Supremo defiende que los premios por jubilación previstos para los funcionarios públicos tienen naturaleza de retribución y, por consiguiente, solo pueden considerarse ajustados a derecho en la medida en que tengan su fundamento en alguna norma legal de alcance general, relativa a la remuneración de los funcionarios de la Administración; sin que sirva de cobertura suficiente lo establecido en la disposición adicional 21ª de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública. Por tanto, no es suficiente que el premio por jubilación se recoja como una medida específica de un plan de ordenación de los recursos humanos sobre la base de lo previsto en, el antes citado, artículo 69.2 del Estatuto Básico del Empleado Público y en la mencionada disposición adicional 21ª.

De este modo, a modo de ejemplo, en la sentencia del Tribunal Supremo, sala de lo contencioso-administrativo, de 30 de marzo de 2023² se manifiesta 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. 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.... A este mismo criterio debe ahora estarse, pues en este caso no se aprecia ninguna diferencia relevante. En este orden de consideraciones, debe señalarse que la arriba mencionada disposición adicional 21ª de la Ley 30/1984, 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...”*.

Cabe tener en cuenta que, como decíamos antes, los litigios planteados en los últimos años están vinculados, casi exclusivamente, con el caso de los policías locales y bomberos que, al acceder a la jubilación ordinaria a una edad anticipada conforme a lo previsto en el artículo 206 de la Ley General de la Seguridad Social y en la normativa reglamentaria

2595/2021), 10 de enero de 2023 (rec. nº 3660/2021), 13 de enero de 2023 (rec. nº 1220/2021), 16 de enero de 2023 (rec. nº 8144/2020), 25 de enero de 2023 (rec. nº 2665/2021), 26 de enero de 2023 (rec. nº 7739/2020), 8 de febrero de 2023 (rec. nº 2777/2021), 15 de febrero de 2023 (rec. nº 763/2021), 23 de febrero de 2023 (rec. nº 8170/2021), 9 de marzo de 2023 (rec. nº 7063/2021), 14 de marzo de 2023 (rec. nº 6294/2021), 21 de marzo de 2023 (rec. nº 8149/2021), 28 de marzo de 2023 (rec. nº 7490/2021), 13 de abril de 2023 (rec. nº 7463/2021 y 6981/2021), 26 de abril de 2023 (rec. nº 219/2022), 27 de septiembre de 2023 (rec. nº 297/2022 y 2589/2022), 16 de octubre de 2023 (rec. nº 795/2022, 1405/2022, 2216/2022, 2291/2022, 3470/2022, 2432/2022 y 4633/2022).

² Rec. nº 5496/2021.

de desarrollo³, solicitan en ese momento el cobro del premio por jubilación anticipada previsto en el correspondiente plan de ordenación de recursos humanos. Pero ello no impide señalar que la solución comentada, por su fundamentación jurídica, resulta aplicable con carácter general, es decir, a todo el personal funcionario de las entidades locales.

A la misma solución llega la sentencia del Tribunal Supremo de 18 de enero de 2024, objeto de este comentario, al señalar que:

1º) No caben primas, gratificaciones, indemnizaciones o, en general, incentivos por jubilación anticipada 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 solo 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 esos acuerdos son inválidos.

Y, 2º) que la disposición adicional 21ª in fine de la Ley 30/1984, 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.

En conclusión, conforme a la posición defendida actualmente por la sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, los premios por jubilación -anticipada u ordinaria-, recogidos en un plan de ordenación de los recursos humanos carecen de cobertura legal.

3. Una nueva pregunta: ¿La solución es la misma si el premio por jubilación se fija en un acuerdo de condiciones de trabajo de los funcionarios públicos?

Si bien en la sentencia que comentamos, como hemos visto, el premio por jubilación para los funcionarios formaba parte de un plan de ordenación de los recursos humanos, cabe preguntarse si la respuesta cambiaría si dicho premio se incorporara en un acuerdo de condiciones de trabajo negociado conforme a lo previsto en el artículo 37 del Estatuto del Empleado Público, sin vincularse, pues, a un plan de ordenación de los recursos humanos. Pues la respuesta sigue siendo la misma, ya que la jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, sección 4ª, viene defendiendo, en este

³ Reales Decretos 1449/2018 y 383/2008.

caso desde el año 2018, y en bastantes sentencias, que tampoco son válidos los premios por jubilación recogidos en acuerdos. Y ello por motivos muy semejantes a los ya apuntados anteriormente.

Así, en la sentencia de 20 de marzo de 2018⁴ señala que:

1) El Tribunal Supremo en sentencias como la de 9 de septiembre de 2010 señaló que los premios por jubilación infringen la disposición adicional 4ª del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, y la disposición final 2ª de la Ley de Bases de Régimen Local y no se pueden amparar en el artículo 34 de la Ley 30/1984⁵, porque no son retribuciones contempladas en la regulación legal, ni un complemento retributivo de los definidos en el artículo 5 del Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, por el que se establece el régimen jurídico de las retribuciones de los funcionarios de la Administración Local y tampoco se ajustan a las determinaciones del artículo 93 de la Ley de Bases del Régimen Local.

2) No están excluidas de la negociación colectiva contemplada en el artículo 37 del Estatuto Básico del Empleado Público las cuestiones relacionadas con las clases pasivas ni con los funcionarios jubilados.

3) Es cierto que toda medida asistencial puede comportar costes económicos y que eso no significa que deban ser consideradas todas retribuciones, pero los premios por jubilación recogidos en un acuerdo de condiciones de trabajo de los funcionarios públicos no son medidas asistenciales. Se trata, por el contrario, de remuneraciones distintas de las previstas para los funcionarios de las entidades locales por la legislación básica del Estado. 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 se asocian a un supuesto natural, conocido e inevitable de la relación funcional, por lo demás no específico de un Ayuntamiento sino común a toda la función pública.

Y, 4) los premios por jubilación suponen, pues, una alteración del régimen retributivo de los funcionarios públicos de las Administraciones Locales que carece de cobertura legal y de justificación y vulnera los artículos 93 de la Ley de Bases de Régimen Local, 153 del Real Decreto Legislativo 781/1986, y 1.2 del Real Decreto 861/1986.

⁴ Rec. nº 2747/2015. Le siguieron las SSTS, CA, de 14 de marzo de 2019 (rec. nº 2717/2016) y 29 de septiembre de 2021 (rec. nº 698/2020).

⁵ De 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública.

En la misma línea se manifiestan sentencias posteriores dictadas por el Tribunal Supremo en esta materia; entre ellas, la sentencia de 6 de junio de 2023 (rec. nº 7115/2021)⁶, afirma que:

a) Deben diferenciarse las medidas de acción o de asistencia social de las medidas que tienen naturaleza retributiva. Las medidas de asistencia social son aquellas que atienden a contingencias o infortunios, ya que tienen un fin compensatorio ante circunstancias sobrevenidas. En cambio, son retribuciones si se trata de cantidades que se perciben por el hecho natural de llegar a la edad de jubilación.

b) Si tienen naturaleza retributiva, su percepción pugna con el carácter estatutario y no convencional o pactado de la relación funcionarial, lo que implica que la estructura retributiva del personal funcionario viene determinada por una norma legal, no puede innovarse mediante pactos o mediante resoluciones administrativas o disposiciones contrarias a la normativa básica.

c) Que las retribuciones sean materia de negociación colectiva en el ámbito funcionarial conforme al artículo 37.1.a) y b) del Estatuto Básico del Empleado Público, no es contradictorio con esa naturaleza estatutaria, pues lo convencional tiene su aplicación en aspectos como el incremento, determinación o sobre la aplicación de las retribuciones complementarias, pero no alcanza a alterar o innovar esa estructura que en lo retributivo viene determinada por la ley.

Y, d) en consecuencia, no caben premios, gratificaciones o compensaciones por jubilación debido a su naturaleza retributiva, ya que su percepción no puede ir en contra de la estructura retributiva recogida en los artículos 22 a 24 del Estatuto Básico del Empleado Público.

En definitiva, tampoco son válidos actualmente los premios por jubilación que se recogen en los acuerdos de condiciones de trabajo de los funcionarios públicos de cualquier Administración Pública.

4. La última pregunta: ¿Ocurre lo mismo si se trata del personal laboral de las Administraciones Públicas?

La respuesta es negativa, esto es, resulta muy relevante el hecho de que el personal laboral se rija, a los efectos de la negociación colectiva, por el Estatuto de los Trabajadores, donde aquella cuenta con un margen de actuación más amplio. A lo que cabe añadir que la

⁶ También Auto TS de 25 de mayo de 2023 (rec. nº 8341/2021).

jurisdicción competente para resolver las reclamaciones es la jurisdicción social y no la jurisdicción contencioso-administrativa.

Y de todo ello se deriva que, conforme se señaló en la sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Social, de 18 de octubre de 2016⁷, los premios de jubilación para el personal laboral, recogidos en un convenio colectivo, son válidos ya que constituyen una mejora voluntaria de la Seguridad Social, regulada en el artículo 43 de la Ley General de la Seguridad Social. No se trata, por tanto, de una retribución.

⁷ Rec. nº 277/2015.