

DOCUMENTO BEN_GEN_SIN_FIRMA: DICTAMEN CONSEJO 2020-0272 [Dictamen 228-2020]	IDENTIFICADORES
OTROS DATOS Código para validación: RHXQ8-CR9QQ-89Q10 Fecha de emisión: 2 de Diciembre de 2020 a las 23:18:58 Página 1 de 28	FIRMAS
	ESTADO NO REQUIERE FIRMAS



Piriz Urueña, Francisco Javier (1 de 2)
Secretario
Fecha: 07/09/2020
HASH: 468865616a671a2fec595b5f6ce46d74

Sr. S. de Vega, Presidente

Sr. Ramos Antón, Consejero
Sra. Ares González, Consejera
Sr. Herrera Campo, Consejero y Ponente

Sr. Píriz Urueña, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 3 de septiembre de 2020, ha examinado el expediente relativo a la *consulta facultativa planteada por el Ayuntamiento de Benavente*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN 228/2020

I ANTECEDENTES DE HECHO

El día 24 de junio de 2020 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la consulta facultativa planteada por el Ayuntamiento de Benavente (Zamora), sobre la legalidad de los premios de jubilación previstos para los empleados públicos del Ayuntamiento.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 13 de julio de 2020, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 228/2020, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación de este, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por la Resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Herrera Campo.

Primero.- El 29 de mayo de 2020 el Pleno del Ayuntamiento de Benavente (Zamora) acuerda formular consulta facultativa al Consejo Consultivo interesando dictamen en el que:

S. de Vega, Agustín (2 de 2)
Presidente
Fecha: 07/09/2020
HASH: 949ec04b9f8336c7fb55bd5dc5b589b2



Cód. Validación: 73135FSAHPXA5K2GNDT3CXPO | Verificación: <https://consejoconsultivocastillayleon.sedelectronica.es/>
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 1 de 28

DOCUMENTO BEN_GEN_SIN_FIRMA: DICTAMEN CONSEJO 2020-0272 [Dictamen 228-2020]	IDENTIFICADORES	
OTROS DATOS Código para validación: RHXQ8-CR9QQ-89Q10 Fecha de emisión: 2 de Diciembre de 2020 a las 23:18:58 Página 2 de 28	FIRMAS	ESTADO NO REQUIERE FIRMAS



»a) Valore jurídicamente si estos premios a la jubilación, en los términos en los que están regulados en el vigente Convenio Colectivos y en el Reglamento de Funcionarios de aplicación, cuentan con soporte legal.

»b) En caso de que la respuesta sea que estos premios no cuentan con el soporte legal, qué procedimiento seguir para eliminarlo del ordenamiento jurídico, es decir, procedimiento para hacer que esa previsión desaparezca del reglamento de funcionarios y del convenio colectivo del personal laboral.

»c) Viabilidad para la inclusión de las ayudas por jubilación anticipada dentro de un Plan de Ordenación de Recursos Humanos del Ayuntamiento

»d) Exprese su parecer:

»- Acerca de la procedencia del abono de la indemnización por jubilación anticipada que se ha solicitado al amparo de las previsiones contenidas en el actual Reglamento de funcionarios del Ayuntamiento de Benavente, conforme al artículo 40.2 y el artículo 28 del convenio colectivo del personal laboral.

»- Acerca de la suspensión de la eficacia, (posibilidad de la inaplicación administrativa de las normas inválidas) previa a la impugnación de las previsiones contenidas en el artículo 28 del Convenio Colectivo y de la revisión de oficio del 40.2 Reglamento de Funcionarios del Ayuntamiento de Benavente con la finalidad de salvaguardar el interés público, máxime cuando precisamente por concurrir una situación excepcional y por causa grave de interés público se ha dictado el Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio, que impuso la adopción de severas medidas estructurales fruto de una variación sustancial de las circunstancias económicas, cuyo artículo 1 prevé la incompatibilidad de la percepción de pensiones indemnizatorias, prestaciones compensatorias y cualquiera otra percepción económica al cese con la percepción de la pensión de jubilación o retiro por derechos pasivos”.

Segundo.- En el Acuerdo Plenario de 29 de mayo de 2020 se recogen como antecedentes de la cuestión planteada los siguientes:



DOCUMENTO BEN_GEN_SIN_FIRMA: DICTAMEN CONSEJO 2020-0272 [Dictamen 228-2020]	IDENTIFICADORES	
OTROS DATOS Código para validación: RHXQ8-CR9QQ-89Q10 Fecha de emisión: 2 de Diciembre de 2020 a las 23:18:58 Página 3 de 28	FIRMAS	ESTADO NO REQUIERE FIRMAS



“Con fecha 22 de marzo de 2010, se publica la aprobación definitiva del Reglamento del Personal Funcionario del Ayuntamiento de Benavente 2008-2011.

»En el citado reglamento en el artículo 3 se establece que se entenderá prorrogado expresamente en la parte normativa y obligacional hasta la entrada en vigor del acuerdo que sustituya al presente acuerdo.

»El Reglamento de Funcionarios del Ayuntamiento de Benavente (BOPZa nº 33/2010, de 22 de marzo) contempla en su Art. 40.2.- Premio de jubilación.

»El/la funcionario/a que se jubile percibirá, por cada año de servicio en el Ayuntamiento, las cantidades que se reflejan en las siguientes escalas:

- »- A los 60 años 263 euros.
- »- A los 61 años 208 euros.
- »- A los 62 años 145 euros.
- »- A los 63 años 127 euros.
- »- A los 64 años 91 euros.
- »- A los 65 años 64 euros.

»Estas cantidades se incrementarán con carácter anual con la subida del IPC, durante la vigencia del presente Reglamento.

»En términos similares se expresa el siguiente artículo del convenio colectivo (BOPZa nº 95/2014, de 6 de agosto), Art. 28. - Premios de jubilación.

»El trabajador que se jubile percibirá por cada año de servicio en la empresa las cantidades que se reflejan en las siguientes escalas:

»Jubilación por cada año de servicio:



DOCUMENTO BEN_GEN_SIN_FIRMA: DICTAMEN CONSEJO 2020-0272 [Dictamen 228-2020]	IDENTIFICADORES	
OTROS DATOS Código para validación: RHXQ8-CR9QQ-89Q10 Fecha de emisión: 2 de Diciembre de 2020 a las 23:18:58 Página 4 de 28	FIRMAS	ESTADO NO REQUIERE FIRMAS



- »- A los 60 años 255,37 euros.
- »- A los 61 años 201,97 euros.
- »- A los 62 años 140,94 euros.
- »- A los 63 años 123,32 euros.
- »- A los 64 años 88,36 euros.
- »- A los 65 años 62,15 euros.

»El vigente Convenio colectivo actualmente se encuentra prorrogado y en fase de negociación.

»En fecha 27 de abril 2020 se emite informe de control financiero sobre el concepto `premio de jubilación´ a funcionarios, incardinado dentro del reglamento regulador municipal del personal funcionario, en el que se dice se informará desfavorablemente la propuesta de reconocimiento de derecho al abono de cualquier cantidad en concepto de prima por jubilación por no existir ni aplicación ni consignación presupuestaria para ello También porque se trata de una retribución distinta de los complementos retributivos definidos en el artículo 5 del RD 864/1984 y no se ajusta a las determinaciones del artículo 93 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local (...).

»En fecha 04 de mayo D^a Tránsito Hidalgo Carazo solicita acogerse al artículo 40.2 del Reglamento de funcionarios del Ayuntamiento de Benavente: premios de jubilación.

»En fecha 15 de mayo 2020 el servicio de Recurso Humanos emite informe en el que se propone se someta a la comisión de Personal para su estudio, informe o consulta propuesta de Acuerdo a elevar al Pleno: `Consulta facultativa al Consejo Consultivo de Castilla y León interesando Dictamen, de conformidad con lo estipulado en el artículo 6 de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León`.

Tercero.- La documentación remitida a este Consejo es la siguiente:



DOCUMENTO BEN_GEN_SIN_FIRMA: DICTAMEN CONSEJO 2020-0272 [Dictamen 228-2020]	IDENTIFICADORES	
OTROS DATOS Código para validación: RHXQ8-CR9QQ-89Q10 Fecha de emisión: 2 de Diciembre de 2020 a las 23:18:58 Página 5 de 28	FIRMAS	ESTADO NO REQUIERE FIRMAS



A) Expediente de aprobación del Reglamento del Personal Funcionario del Ayuntamiento de Benavente:

- Acta de la reunión de la mesa negociadora de 23 de diciembre de 2009, en la que figura la aprobación y firma del Reglamento de Personal Funcionario del Ayuntamiento.

- Informes de Secretaría y de Intervención de 19 y 20 de enero de 2010.

- Propuesta de acuerdo, de 20 de enero de 2010, de aprobación del Reglamento de funcionarios.

- Dictamen de la Comisión Informativa de Fiestas y Personal, de 26 de enero de 2010, favorable a la propuesta.

- Certificado expedido por la Secretaría del Ayuntamiento el 29 de enero de 2010, en el que se hace constar el acuerdo del Pleno de 28 de enero de 2010, por el que se aprueba el Reglamento de Personal Funcionario del Ayuntamiento de Benavente (2008-2011).

- Publicación de la aprobación inicial del reglamento, y apertura de un periodo de información pública, en el Boletín Oficial de la Provincia de Zamora de 12 de febrero de 2010.

- Certificado de Secretaría, de 4 de marzo de 2010, en el que se hace constar que durante el plazo de información pública no se han presentado alegaciones ni reclamaciones.

- Publicación de la aprobación definitiva del Reglamento en el Boletín Oficial de la Provincia de Zamora de 22 de marzo de 2010.

B) Expediente de aprobación del Convenio Colectivo para el personal laboral del Ayuntamiento de Benavente:

- Convenio colectivo para el personal laboral del Ayuntamiento de Benavente, firmado por las partes.



DOCUMENTO BEN_GEN_SIN_FIRMA: DICTAMEN CONSEJO 2020-0272 [Dictamen 228-2020]	IDENTIFICADORES	
OTROS DATOS Código para validación: RHXQ8-CR9QQ-89Q1O Fecha de emisión: 2 de Diciembre de 2020 a las 23:18:58 Página 6 de 28	FIRMAS	ESTADO NO REQUIERE FIRMAS



- Providencia de la Alcaldía de 30 de abril de 2014, de inicio del procedimiento para la aprobación del convenio colectivo.
- Informes de Secretaría y de Intervención de 30 de abril y 12 de mayo de 2014.
- Propuesta de acuerdo de 12 de mayo de 2014, de aprobación del convenio colectivo.
- Dictamen de la Comisión Informativa de Personal de 16 de mayo de 2014, favorable a la propuesta.
- Certificado expedido por la Secretaría del Ayuntamiento el 23 de mayo de 2014, en el que se hace constar el Acuerdo del Pleno de 21 de mayo de 2014, por el que se aprueba el Convenio Colectivo para el personal laboral del Ayuntamiento.
- Publicación del convenio colectivo en el Boletín Oficial de la Provincia de Zamora de 6 de agosto de 2014.
- Oficio de la Alcaldía de 23 de septiembre de 2014, dirigido a la Subdelegación del Gobierno en Zamora, sobre ampliación de información a fin de determinar la compatibilidad del convenio aprobado con el artículo 20.dos de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2014. En él se afirma que "El efecto económico del nuevo catálogo y de las medidas del convenio en ningún caso suponen un incremento de la masa salarial en términos de homogeneidad" y que "En todo caso las medidas adoptadas suponen en todo caso ahorro y no más gasto".

C) Expediente de solicitud de consulta al Consejo:

- Informe de Intervención de 27 de abril de 2020, de control financiero sobre el concepto "premio de jubilación" a funcionarios, incardinado dentro del Reglamento del Personal Funcionario del Ayuntamiento, desfavorable a su reconocimiento.
- Informe del Departamento de Personal del Ayuntamiento de 15 de mayo de 2020, en el que propone formular consulta al Consejo Consultivo de Castilla y León sobre las cuestiones controvertidas, que detalla.



DOCUMENTO BEN_GEN_SIN_FIRMA: DICTAMEN CONSEJO 2020-0272 [Dictamen 228-2020]	IDENTIFICADORES	
OTROS DATOS Código para validación: RHXQ8-CR9QQ-89Q10 Fecha de emisión: 2 de Diciembre de 2020 a las 23:18:58 Página 7 de 28	FIRMAS	ESTADO NO REQUIERE FIRMAS



- Providencia de Alcaldía de 16 de mayo de 2020, por la que propone (sic) incoar procedimiento para elevar consulta facultativa al Consejo Consultivo.

- Propuesta de la Alcaldía al Pleno de la Corporación de 18 de mayo de 2020, para formular la consulta facultativa.

- Dictamen de la Comisión Informativa de Personal, Recursos Humanos y Seguridad Ciudadana de 25 de mayo de 2020, favorable a la propuesta.

- Certificado expedido por la Secretaría del Ayuntamiento el 3 de junio de 2020, en el que se hace constar el acuerdo del Pleno de 29 de mayo de 2020, por el que se plantea la consulta facultativa.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- Competencia del Consejo Consultivo.

El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina con carácter facultativo de acuerdo con lo previsto por el artículo 6 de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León. Corresponde a la Sección Primera la emisión del dictamen según lo establecido en el apartado tercero 1.a) del Acuerdo de 6 de marzo de 2014, del Pleno del Consejo, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

2ª.- Requisitos de admisión de la consulta.

La admisión a trámite de una consulta facultativa planteada por una Entidad Local se encuentra condicionada por la concurrencia de los requisitos exigidos en el artículo 6 de la Ley 1/2002, de 9 de abril:



Cód. Validación: 73135F5AH-HPXA5ZK2GNDT3CXFQ | Verificación: https://consejocconsultivocastillayleon.sedelectronica.es/ Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 7 de 28

DOCUMENTO BEN_GEN_SIN_FIRMA: DICTAMEN CONSEJO 2020-0272 [Dictamen 228-2020]	IDENTIFICADORES	
OTROS DATOS Código para validación: RHXQ8-CR9QQ-89Q10 Fecha de emisión: 2 de Diciembre de 2020 a las 23:18:58 Página 8 de 28	FIRMAS	ESTADO NO REQUIERE FIRMAS



a) Que el acuerdo de solicitar el dictamen facultativo del Consejo se adopte por el Pleno de la Corporación Local.

b) Que la consulta verse sobre asuntos de especial trascendencia o repercusión, apreciada por el Consejo.

Además, como ha señalado este Consejo Consultivo en reiteradísimas ocasiones, el asunto sometido a consulta no debe ser ninguno de los incluidos en el artículo 4 de la Ley como sometidos a dictamen preceptivo del Consejo, por analogía con lo previsto en el artículo 5.1 de la misma Ley en relación con las consultas facultativas que pueden plantear el Presidente de la Junta de Castilla y León y el Presidente de las Cortes de Castilla León.

En este caso, pueden considerarse cumplidos los requisitos exigidos, ya que la consulta facultativa se ha acordado por el Pleno del Ayuntamiento y, a juicio de este Consejo, el asunto sobre el que versa tiene especial trascendencia y repercusión, pues la cuestión planteada versa sobre la validez y eficacia de los incentivos a la jubilación voluntaria de empleados públicos, previstos en el reglamento de personal funcionario y en el convenio colectivo para el personal laboral del Ayuntamiento.

3ª.- Naturaleza jurídica de las disposiciones estudiadas.

Sobre los acuerdos reguladores de las condiciones de trabajo de funcionarios, la Sala de lo Contencioso-administrativo (de Valladolid) del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, en Sentencia de 29 de junio de 2010, precisa: "En atención a lo previsto, principalmente, en los apartados 7 y 8 del artículo 38 de la Ley 7/2007 que aprueba el Estatuto Básico del Empleado Público y teniendo presente las diversas opiniones doctrinales existentes sobre la naturaleza de los acuerdos de la índole del antes mencionado, esta Sala se inclina por considerar a los mismos como contrato colectivo- reglamento siendo constitutivos de una nueva fuente del Derecho en el ámbito de la Función Pública y que dan lugar a unas normas denominadas 'negociadas o paccionadas' cuyo rango jerárquico se equipara a las que dictó el órgano administrativo que aprobó o ratificó el mencionado acuerdo; pudiendo así derogar, modificar o sustituir a los reglamentos (en este caso los municipales) que se venían ocupando de regular las materias abordadas por el acuerdo y teniendo una eficacia normativa mediata o inmediata sobre las condiciones de trabajo según el tipo de regulación



DOCUMENTO BEN_GEN_SIN_FIRMA: DICTAMEN CONSEJO 2020-0272 [Dictamen 228-2020]	IDENTIFICADORES	
OTROS DATOS Código para validación: RHXQ8-CR9QQ-89Q10 Fecha de emisión: 2 de Diciembre de 2020 a las 23:18:58 Página 9 de 28	FIRMAS	ESTADO NO REQUIERE FIRMAS



que contengan (mero establecimiento de principios básicos o tratamiento detallado sobre ciertas materias)". Criterio que se ha reiterado en sentencias de 30 de junio y 1 de diciembre de 2014 y 5 de octubre de 2015.

Por su parte, los convenios colectivos son fuente formal del ordenamiento jurídico laboral. Se definen en el artículo 82 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo (vigente en el momento de la aprobación del convenio colectivo a que se refiere la consulta, y cuyo contenido se mantiene idéntico en la norma actual aprobada por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre), como el "resultado de la negociación desarrollada por los representantes de los trabajadores y de los empresarios" y "constituyen la expresión del acuerdo libremente adoptado por ellos en virtud de su autonomía colectiva". Es, pues, un pacto colectivo con fuerza normativa vinculante que se impone al contrato individual y contiene derechos indisponibles para las partes del convenio. (La Constitución consagra en su artículo 37.1 el derecho a la negociación colectiva y la eficacia vinculante de los convenios colectivos).

4ª.- La transformación del régimen jurídico de las modalidades de jubilación. Regulación actual.

A) Transformación del régimen jurídico de las modalidades de jubilación.

En el Dictamen 19/2014, de 13 de febrero, de este Consejo, ya se puso de manifiesto que, al margen del supuesto ordinario de jubilación por alcanzar la edad establecida, en los últimos años han ido apareciendo un conjunto de supuestos de jubilación calificables como atípicas, que obedecen a políticas diferentes. Así, en ocasiones, han predominado los objetivos de política de empleo y se ha buscado acortar el periodo laboral (jubilación anticipada), y en otras, en cambio, la finalidad era la inversa, el mantenimiento en actividad de los empleados mayores, favoreciendo la prolongación de la vida activa mediante el establecimiento de modalidades flexibles de jubilación (relevo, jubilación parcial).

Los cambios normativos en este ámbito, a menudo descoordinados entre sí, han creado un sistema desvertebrado, con una regulación diseminada en el ordenamiento de la Seguridad Social y con efectos relevantes en el derecho sustantivo del trabajo. En este contexto, el principio de seguridad jurídica exigía poner fin a este importante desorden normativo, tanto para garantizar el



DOCUMENTO BEN_GEN_SIN_FIRMA: DICTAMEN CONSEJO 2020-0272 [Dictamen 228-2020]	IDENTIFICADORES	
OTROS DATOS Código para validación: RHXQ8-CR9QQ-89Q10 Fecha de emisión: 2 de Diciembre de 2020 a las 23:18:58 Página 10 de 28	FIRMAS	ESTADO NO REQUIERE FIRMAS



bienestar personal de los ciudadanos, como para lograr la sostenibilidad del propio sistema de Seguridad Social.

En este orden de cosas, la situación de prolongada crisis económica impulsó un debate sobre la situación financiera de la Seguridad Social, y más concretamente sobre la viabilidad de nuestro sistema de pensiones, en entredicho como consecuencia de la reducción del número de cotizantes y de la inversión de la pirámide demográfica por causa del aumento de la esperanza de vida y la reducción de la tasa de natalidad.

Con el horizonte de garantizar la sostenibilidad financiera del sistema de Seguridad Social, la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, y posteriormente el Real Decreto-ley 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo, introdujeron gran número de novedades en el régimen de jubilación, con ese objetivo de hacer sostenible el sistema financiero de la Seguridad Social.

El origen de las medidas incorporadas en la Ley 27/2011, de 1 de agosto, en el marco del Diálogo Social, se encuentra en un acuerdo tripartito entre Gobierno, empresas y sindicatos conocido como "Acuerdo social y económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones" de 2 de febrero de 2011 -y más en concreto en su parte II, referida a la reforma y fortalecimiento del sistema público de pensiones-. Igualmente, en las orientaciones del "Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo", aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados el 25 de enero de 2011, para hacer financieramente estable y sólido el sistema de pensiones y garantizar pensiones suficientes a las generaciones futuras.

La novedad fundamental era la prolongación paulatina de la edad de jubilación ordinaria a partir del 1 de enero de 2013, que pasará de los 65 a los 67 años (o 65 años cuando se acrediten 38 años y medio de cotización) en 2027. Además de ello, entre otras cuestiones, se modificó el régimen de la jubilación parcial y anticipada.

La entrada en vigor de las disposiciones relacionadas con la jubilación de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, estaba prevista, con carácter general, para el 1



DOCUMENTO BEN_GEN_SIN_FIRMA: DICTAMEN CONSEJO 2020-0272 [Dictamen 228-2020]	IDENTIFICADORES	
OTROS DATOS Código para validación: RHXQ8-CR9QQ-89Q10 Fecha de emisión: 2 de Diciembre de 2020 a las 23:18:58 Página 11 de 28	FIRMAS	ESTADO NO REQUIERE FIRMAS



de enero de 2013. No obstante, el Real Decreto-ley 29/2012, de 28 de diciembre dejó en suspenso durante tres meses su completa entrada en vigor, y, al juzgarse insuficientes las disposiciones de aquella, se aprobó el Real Decreto-ley 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo, con la idea de ajustar la edad de acceso a la jubilación a la variación de la esperanza de vida, y modificar la regulación de la jubilación ordinaria, anticipada y parcial, establecida en la citada Ley 27/2011, de 1 de agosto.

El origen de la rápida reforma se encontraba esta vez en la "Estrategia Global para el Empleo de los Trabajadores de Más Edad 2012-2014 (Estrategia 55 y más)", aprobada por el Consejo de Ministros el 28 de octubre de 2011; en el Libro Blanco 2012, "Ayuda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles", en el que se plasma la Estrategia Europa 2020; en las Recomendaciones a España del Consejo de la Unión Europea de 10 de julio de 2012, y en la Recomendación nº 12 del Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo, que incluye referencias expresas a los elementos que deben ser abordados para asegurar la sostenibilidad del sistema de Seguridad Social y el impulso efectivo del envejecimiento activo, entre los que se encuentra el asegurar que la jubilación anticipada debería reservarse a aquellos trabajadores que cuenten con largas carreras de cotización.

Las reformas pretendieron dar mayor importancia a los periodos de cotización, eliminar la connotación de fórmula de regulación de empleo y reducción de costes que tenía la jubilación anticipada, reservando su acceso a trabajadores con largas carreras de cotización y, en definitiva, alargar la permanencia en activo de los trabajadores, a través de medidas como la compatibilidad entre la prestación de jubilación y la percepción de un salario en determinadas circunstancias.

B) Regulación actual.

Actualmente, esta materia se encuentra regulada en el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre (en adelante, LGSS), al quedar derogados de forma expresa tanto el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social de 1994 como el Real Decreto-ley 5/2013, de 15 de marzo.



DOCUMENTO BEN_GEN_SIN_FIRMA: DICTAMEN CONSEJO 2020-0272 [Dictamen 228-2020]	IDENTIFICADORES	
OTROS DATOS Código para validación: RHXQ8-CR9QQ-89Q10 Fecha de emisión: 2 de Diciembre de 2020 a las 23:18:58 Página 12 de 28	FIRMAS	ESTADO NO REQUIERE FIRMAS



De acuerdo con dicha regulación, hoy coexisten dos modalidades de jubilación anticipada: la que deriva del cese en el trabajo por causa no imputable a la libre voluntad del trabajador y la derivada de su propia voluntad:

- Para que un trabajador pueda acceder a la primera modalidad de jubilación es requisito necesario que el cese en el trabajo se haya producido como consecuencia de una situación de reestructuración empresarial, cuyas causas se detallan en el artículo 207.1.d) de la LGSS.

- En el segundo caso se endurecen los requisitos para llegar a una jubilación voluntaria con carácter anticipado con la idea de penalizarla (no hay que olvidar que la reforma tenía como fin último alargar el periodo de cotizaciones para permitir la sostenibilidad del sistema).

Así, salvo regímenes especiales (artículo 206 de la LGSS), se exige que al trabajador solicitante le resten, como máximo, dos años para alcanzar la edad ordinaria de jubilación que resulte de aplicación según el artículo 205.1.a) de la LGSS y acredite un periodo mínimo de cotización de 35 años. La pensión será objeto de reducción mediante la aplicación, por cada trimestre o fracción de trimestre que, en el momento del hecho causante, le falte al trabajador para cumplir la edad legal de jubilación que en cada caso resulte de la aplicación, de coeficientes en función del período de cotización acreditado.

En el ámbito de la función pública, el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre (en adelante "EBEP"), dispone en su artículo 67.2 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 prevé en su disposición adicional quinta ("Jubilación de los funcionarios") que "El Gobierno presentará en el Congreso de los Diputados un estudio sobre los distintos regímenes de acceso a la jubilación de los funcionarios que contenga, entre otros aspectos, recomendaciones para asegurar la no discriminación entre colectivos con características similares y la conveniencia de ampliar la posibilidad de acceder a la jubilación anticipada de determinados colectivos".



DOCUMENTO BEN_GEN_SIN_FIRMA: DICTAMEN CONSEJO 2020-0272 [Dictamen 228-2020]	IDENTIFICADORES	
OTROS DATOS Código para validación: RHXQ8-CR9QQ-89Q10 Fecha de emisión: 2 de Diciembre de 2020 a las 23:18:58 Página 13 de 28	FIRMAS	ESTADO NO REQUIERE FIRMAS



No obstante, como se ha indicado, existen especialidades en la jubilación anticipada de ciertos colectivos justificada por la naturaleza de sus trabajos, como sucede en el caso de los bomberos o de los policías locales (supuesto este último que parece estar en el origen de la consulta planteada). Según el apartado 1 del artículo 206 de la LGSS, "La edad mínima de acceso a la pensión de jubilación a que se refiere el artículo 205.1.a) [67 años o 65 años cuando se acrediten 38 años y seis meses de cotización] podrá ser rebajada por real decreto, a propuesta del titular del Ministerio de Empleo 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.

»A tales efectos, se establecerá reglamentariamente el procedimiento general que debe observarse para rebajar la edad de jubilación, que incluirá la realización previa de estudios sobre siniestralidad en el sector, penosidad, peligrosidad y toxicidad de las condiciones del trabajo, su incidencia en los procesos de incapacidad laboral de los trabajadores y los requerimientos físicos exigidos para el desarrollo de la actividad.

»El establecimiento de coeficientes reductores de la edad de jubilación solo procederá cuando no sea posible la modificación de las condiciones de trabajo y conllevará los ajustes necesarios en la cotización para garantizar el equilibrio financiero".

En cumplimiento de tales previsiones, el Real Decreto 1449/2018, de 14 de diciembre (en sentido similar a lo establecido en el Real Decreto 383/2008, de 14 de marzo, en favor de los bomberos al servicio de las administraciones y organismos públicos), establece un coeficiente reductor de la edad de jubilación en favor de los policías locales al servicio de las entidades que integran la Administración local. Su artículo señala:

"1. La edad ordinaria exigida para el acceso a la pensión de jubilación conforme al artículo 205.1.a) y la disposición transitoria séptima del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, con respecto a quienes se refiere el artículo 1 se reducirá en un periodo equivalente al que resulte de aplicar a los



DOCUMENTO BEN_GEN_SIN_FIRMA: DICTAMEN CONSEJO 2020-0272 [Dictamen 228-2020]	IDENTIFICADORES	
OTROS DATOS Código para validación: RHXQ8-CR9QQ-89Q10 Fecha de emisión: 2 de Diciembre de 2020 a las 23:18:58 Página 14 de 28	FIRMAS	ESTADO NO REQUIERE FIRMAS



años completos efectivamente trabajados como policía local el coeficiente reductor del 0,20.

»2. La aplicación de la reducción de la edad de jubilación prevista en el apartado anterior en ningún caso dará ocasión a que la persona interesada pueda acceder a la pensión de jubilación con una edad inferior en 5 años a su edad ordinaria de jubilación, o en 6 años en los supuestos en que se acrediten 37 años de actividad efectiva y cotización, sin cómputo de la parte proporcional correspondiente por pagas extraordinarias, por el ejercicio de la actividad a que se refiere el artículo 1.

»3. La anticipación de la edad de jubilación por aplicación de los coeficientes reductores a que se refiere el apartado 1 se condicionará tanto a la necesidad de tener cubierto el periodo de carencia de 15 años que se exige para acceder a dicha prestación como los 15 años de cotización como policía local necesarios para poder aplicar el coeficiente”.

Y su artículo 4 dispone que “El período de tiempo en que resulte reducida la edad de jubilación del trabajador (...) se computará como cotizado al exclusivo efecto de determinar el porcentaje aplicable a la correspondiente base reguladora para calcular el importe de la pensión de jubilación”.

Finalmente, no puede dejar de mencionarse la disposición adicional vigesimoprimera de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública, que establece que “Las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, de acuerdo con su capacidad de autoorganización, podrán adoptar, además de Planes de Empleo, otros sistemas de racionalización de los recursos humanos, mediante programas adaptados a sus especificidades, que podrán incluir todas o alguna de las medidas mencionadas en los apartados 2 y 3 del artículo 18 de la presente Ley, así como incentivos a la excedencia voluntaria y a la jubilación anticipada”; disposición que ha de entenderse vigente.

5ª.- Cuestiones planteadas en la consulta.

A) Sobre si los premios a la jubilación previstos en el convenio colectivo y en el Reglamento de Funcionarios del Ayuntamiento cuentan con soporte legal.

A.1) Planteamiento de la cuestión.



DOCUMENTO BEN_GEN_SIN_FIRMA: DICTAMEN CONSEJO 2020-0272 [Dictamen 228-2020]	IDENTIFICADORES	
OTROS DATOS Código para validación: RHXQ8-CR9QQ-89Q10 Fecha de emisión: 2 de Diciembre de 2020 a las 23:18:58 Página 15 de 28	FIRMAS	ESTADO NO REQUIERE FIRMAS



El Reglamento de Funcionarios del Ayuntamiento de Benavente, aprobado por Acuerdo del Pleno de 28 de enero de 2010, establece en su artículo 40.2 ("Premio de jubilación") -incluido en el capítulo IX, "Mejoras sociales"- que "El/la funcionario/a que se jubile percibirá, por cada año de servicio en el Ayuntamiento, las cantidades que se reflejan en las siguientes escalas:

- »- A los 60 años 263 euros.
- »- A los 61 años 208 euros.
- »- A los 62 años 145 euros.
- »- A los 63 años 127 euros.
- »- A los 64 años 91 euros.
- »- A los 65 años 64 euros.

»Estas cantidades se incrementarán con carácter anual con la subida del IPC, durante la vigencia del presente Reglamento".

En términos similares, el convenio colectivo para el personal laboral del Ayuntamiento, aprobado por Acuerdo del Pleno de 21 de mayo de 2014, dispone en su artículo 28 ("Premios de jubilación") que "El trabajador que se jubile percibirá por cada año de servicio en la empresa las cantidades que se reflejan en las siguientes escalas:

- »Jubilación por cada año de servicio:
- »- A los 60 años 255,37 euros.
 - »- A los 61 años 201,97 euros.
 - »- A los 62 años 140,94 euros.
 - »- A los 63 años 123,32 euros.



DOCUMENTO BEN_GEN_SIN_FIRMA: DICTAMEN CONSEJO 2020-0272 [Dictamen 228-2020]	IDENTIFICADORES	
OTROS DATOS Código para validación: RHXQ8-CR9QQ-89Q1O Fecha de emisión: 2 de Diciembre de 2020 a las 23:18:58 Página 16 de 28	FIRMAS	ESTADO NO REQUIERE FIRMAS



»- A los 64 años 88,36 euros.

»- A los 65 años 62,15 euros”.

En concreto, la consulta facultativa del Ayuntamiento de Benavente se plantea tras la concesión, con efectos de 30 de abril de 2020, de la jubilación voluntaria a una funcionaria, conforme al Real Decreto 1449/2018, de 14 de diciembre, antes citado, y por haber solicitado ésta el “premio de jubilación” previsto en el artículo 40.2 del Reglamento de funcionarios.

Según el interventor municipal, en su esclarecedor informe de control financiero de 27 de abril de 2020, tal previsión reglamentaria, así como también la que contempla el convenio colectivo, vulneran la legislación estatal y han de considerarse nulas de pleno derecho, por lo que se opone a la concesión de estos premios de jubilación.

La cuestión se plantea, por tanto, sobre la validez y eficacia de las referidas disposiciones.

El informe del interventor manifiesta que las Sentencias del Tribunal Supremo de 20 de marzo de 2018 y 14 de marzo de 2019 son claras al declarar que las primas o premios por jubilación solo podrán abonarse en el marco de un plan de ordenación de recursos humanos, sin que dicho plan exista hoy en el Ayuntamiento. Afirmar que el contenido de los citados premios, que regula el Reglamento de personal funcionario del Ayuntamiento, no se corresponde con lo establecido en el artículo 69 del EBEP. Añade que “resulta una medida que se aplica a todo el personal que se jubile, generalizando así la medida para todo el personal, sin evaluación de la racionalización en base a las necesidades de la organización; es decir: sin hacer un uso eficiente de los recursos públicos”. Y concluye en su informe lo siguiente:

“Primera.- En base a este ejercicio de control permanente, se informará desfavorablemente la propuesta de reconocimiento de derecho al abono de cualquier cantidad en concepto de prima por jubilación por no existir ni aplicación ni consignación presupuestaria para ello.

»También porque se trata de una retribución distinta de los complementos retributivos definidos en el artículo 5 del RD 864/1984 y no se



DOCUMENTO BEN_GEN_SIN_FIRMA: DICTAMEN CONSEJO 2020-0272 [Dictamen 228-2020]	IDENTIFICADORES	
OTROS DATOS Código para validación: RHXQ8-CR9QQ-89Q10 Fecha de emisión: 2 de Diciembre de 2020 a las 23:18:58 Página 17 de 28	FIRMAS	ESTADO NO REQUIERE FIRMAS



ajusta a las determinaciones del artículo 93 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local.

»Teniendo en cuenta las fuentes de derecho referenciadas a lo largo del presente informe, así como la jurisprudencia reciente citada y extractada, el abono de las primas de jubilación solo cabe en el marco de un Plan de Ordenación de Recursos Humanos. Las principales conclusiones derivadas de las recientes Sentencias del Tribunal Supremo son, en primer lugar, que vincular la prima de jubilación al hecho natural del cumplimiento de la edad establecida por la legislación vigente, es decir, al hecho natural de alcanzar la edad para la jubilación forzosa o la jubilación voluntaria, no constituye una medida de acción social.

»Segunda.- A pesar de encontrarse regulado en el Reglamento de aplicación al personal funcionario del Ayuntamiento, aprobado, publicado y en vigor; se recuerda que cualquier reglamento, por correcto y laboralmente consensuado que haya sido su procedimiento de aprobación, ha de cumplir lo que el legislador del Estado determina, principalmente por la aplicación del principio de jerarquía normativa. Es por ello que se recomienda la posibilidad de instar o incoar expediente de nulidad de dicha norma general municipal al objeto de la adecuación de sus prescripciones al ordenamiento aplicable (ver arts. 47 y 106 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas)».

Por su parte, el informe del Departamento de Personal del Ayuntamiento de 15 de mayo de 2020, tras aludir al 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, señala que "aunque el debate en este expediente se ha centrado en la naturaleza de estas indemnizaciones y las posturas de la jurisprudencia sobre su naturaleza, debe ponerse de manifiesto que la jubilación anticipada incentivada encontraba su cobertura legal, en una normativa que cambió profundamente con el objetivo de garantizar la sostenibilidad financiera del sistema de Seguridad Social, ante una situación de prolongada crisis económica".

Sobre la cuestión planteada, el informe señala que "Estos incentivos a la jubilación no cuentan con soporte legal, pero están amparados tanto por el



DOCUMENTO BEN_GEN_SIN_FIRMA: DICTAMEN CONSEJO 2020-0272 [Dictamen 228-2020]	IDENTIFICADORES
OTROS DATOS Código para validación: RHXQ8-CR9QQ-89Q1O Fecha de emisión: 2 de Diciembre de 2020 a las 23:18:58 Página 18 de 28	FIRMAS
ESTADO NO REQUIERE FIRMAS	



Reglamento del personal funcionario como en el Convenio Colectivo, siendo necesario que el Ayuntamiento adecúe los mismos a la normativa vigente.

»Se ha visto que en el caso objeto de éste informe existe un amparo normativo. Por ello, se está ante previsiones vigentes y los acuerdos y convenios son, a fecha de hoy, válidos y eficaces, pese a que las medidas dirigidas a incentivar la jubilación de los empleados públicos del Ayuntamiento de Benavente formen parte de un instrumento de una política de empleo inspirada en concepciones y apoyada en realidades demográficas y económicas claramente desactualizadas a día de hoy:

»Discriminación y equidad.

»Valorada la legalidad, validez y eficacia de las cláusulas controvertidas, desde la óptica de la pura racionalidad y del derecho de los ciudadanos a un trato igual y equitativo, debe recordarse -sin olvidar (sic) que el grupo profesional de la policía local al servicio de las Administraciones Públicas constituye a estos efectos excepción amparada por el Real Decreto 1449/2018, de 14 de diciembre”.

A.2) Jurisprudencia del Tribunal Supremo.

Con anterioridad a la entrada en vigor del EBEP, los incentivos económicos a la jubilación anticipada de funcionarios se consideraron por algunas Administraciones como recompensas, premios en metálico amparados por el artículo 66 del texto articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, aprobado por el Decreto 315/1964, de 7 de febrero.

La jurisprudencia inicial fue vacilante sobre el carácter de estos incentivos. Algunas sentencias negaban la naturaleza retributiva de las mencionadas indemnizaciones y defendían que constituyen “medidas asistenciales” que no retribuyen la prestación de servicios sino el auxilio de los empleados en determinadas situaciones de necesidad. Así, la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de julio de 2006 indica que “se trata de aportaciones económicas (...) que están destinadas a atender determinadas necesidades y no son una mera contraprestación económica del desempeño profesional que se devengue necesariamente y con regularidad periódica. Por lo cual, carece de justificación



DOCUMENTO BEN_GEN_SIN_FIRMA: DICTAMEN CONSEJO 2020-0272 [Dictamen 228-2020]	IDENTIFICADORES	
OTROS DATOS Código para validación: RHXQ8-CR9QQ-89Q10 Fecha de emisión: 2 de Diciembre de 2020 a las 23:18:58 Página 19 de 28	FIRMAS	ESTADO NO REQUIERE FIRMAS



atribuir a estos desembolsos la consideración de 'retribuciones' y es más adecuado calificarlas de medidas asistenciales".

Un fiel reflejo de este criterio no pacífico sobre la cuestión se encuentra en las Sentencias de las Salas de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 29 de diciembre de 2014 y de 13 de febrero de 2015 (esta última casada por la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de marzo de 2018, a la que se aludirá después), que modificaron el anterior criterio de la misma Sala -que atribuyó naturaleza retributiva a dichos premios-, y consideraron que se trataba de medidas asistenciales ante la pérdida de ingresos derivada de la jubilación voluntaria y forzosa; e igualmente está la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 7 de julio de 2016 (casada por la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de marzo de 2019, que se analiza con posterioridad). Incluso, muy recientemente, la Sentencia 63/2020, de 25 de febrero de 2020, del Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 2 de Logroño (rec. 285/2019) considera, frente al criterio del Tribunal Supremo -del que discrepa de forma expresa-, que en el asunto concreto se trata de un "incentivo de carácter asistencial y no puramente de 'un premio retributivo de carácter económico'".

No obstante lo anterior, actualmente la jurisprudencia considera que estos incentivos a la jubilación anticipada tienen carácter retributivo y, por ello, son conceptos no permitidos por la normativa en materia de retribuciones de los funcionarios, e incluso que son prestaciones del ámbito de la Seguridad Social, por lo que las entidades locales carecerían de competencia para regularlas.

Ya la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de enero de 2008, que anuló el convenio regulador de las condiciones de trabajo de los funcionarios de un Ayuntamiento por haber vulnerado la normativa estatal que regula la materia, señala que "la percepción personal de (...) para los funcionarios con hijos disminuidos o minusválidos, la contratación de determinados seguros para cobertura de concretos riesgos, con prima a cargo del Ayuntamiento y la previsión de un Fondo Social para compensar económicamente al personal funcionario en los supuestos que determine en el futuro la Mesa General de Negociación, son preceptos que introducen conceptos retributivos nuevos al margen de lo establecido en el artículo 23 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, al que remite el art. 153 del R.D. Legislativo 781/1986, respecto de las remuneraciones a percibir por los funcionarios Locales;



DOCUMENTO BEN_GEN_SIN_FIRMA: DICTAMEN CONSEJO 2020-0272 [Dictamen 228-2020]	IDENTIFICADORES	
OTROS DATOS Código para validación: RHXQ8-CR9QQ-89Q10 Fecha de emisión: 2 de Diciembre de 2020 a las 23:18:58 Página 20 de 28	FIRMAS	ESTADO NO REQUIERE FIRMAS



o son -disposición adicional 5ª- un modo de participación funcional en la distribución de fondos, o una percepción indirecta de retribuciones -el art. 28-, que contradicen el precepto citado del texto refundido. Por lo que es claro que se está ante una vulneración del art. 149.1.18 de la Constitución que atribuye al Estado la competencia exclusiva para la determinación de las bases del régimen estatutario de los funcionarios de las Administraciones Públicas. Sin que sean atendibles las consideraciones del recurrente acerca de que los conceptos o percepciones citadas no son otra cosa que ayudas sociales, fundadas en los preceptos legales que cita -el art. 28- al ser claro el carácter retributivo directo o indirecto de las percepciones cuestionadas, según los términos en que se manifiestan las disposiciones legales a que se ha hecho referencia, para fundar la desestimación de este motivo. De modo que no cabe la invocación de la libertad negocial del art. 32 de la Ley 9/87, que en estos aspectos ha de moverse dentro de las limitaciones legalmente impuestas”.

En este mismo sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de septiembre de 2010 señala que “El artículo 32 establece premios por jubilación voluntaria con arreglo a la siguiente escala (...). Dichos premios infringen la disposición adicional cuarta del Real Decreto Legislativo 781/86 y la disposición final segunda de la Ley 7/85 y no se puede amparar en el artículo 34 de la Ley 30/84 porque no atienden a los supuestos que se contemplan en el precepto ya que no son retribuciones contempladas en la regulación legal, como contempla la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de enero de 2010 y como subraya la Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de febrero de 2008 no son un complemento retributivo definido en el artículo 5º del Real Decreto 861/84 y no se ajustan a las determinaciones del artículo 83 de la Ley 7/85 LBRL, por lo que procede su anulación”.

Más recientemente, la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo ha ratificado que estos premios de jubilación tienen naturaleza retributiva, no asistencial, y, por tanto, no son conformes a Derecho. La Sentencia 347/2019, de 14 de marzo, reiterando lo señalado en la Sentencia 459/2018, de 20 de marzo, declara en su fundamento de derecho quinto lo siguiente:

“1º. La sentencia de 20 de diciembre de 2013 (recurso de casación 7064/2010) debe entenderse en la lógica del recurso en que se dictó. Esa sentencia -referida a un acuerdo del Ayuntamiento de Valencia- parte de la premisa de que pueden negociarse cuestiones referidas a los funcionarios



DOCUMENTO BEN_GEN_SIN_FIRMA: DICTAMEN CONSEJO 2020-0272 [Dictamen 228-2020]	IDENTIFICADORES	
OTROS DATOS Código para validación: RHXQ8-CR9QQ-89Q10 Fecha de emisión: 2 de Diciembre de 2020 a las 23:18:58 Página 21 de 28	FIRMAS	ESTADO NO REQUIERE FIRMAS



jubilados [cf. artículo 37.1.g) del EBEP], y que aunque una medida de acción social tenga un coste económico, no por ello es de naturaleza retributiva pues su justificación y devengo son diferentes. En ese caso la Sala no apreció esa naturaleza retributiva porque `se trata de medidas asistenciales que «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»´.

»2º. A esa conclusión llegó la sentencia de 20 de diciembre de 2013 (recurso de casación 7064/2010) a propósito de diversas medidas de muy diferente naturaleza y una era la ayuda a la jubilación anticipada, y en esa sentencia no se hacía una consideración separada para ella sino junto con `extremos como vacaciones, licencias y permisos, prestaciones sanitarias, supuestos de incapacidad, ayudas para sepelio o incineración, discapacidades, becas de orfandad, seguros, ayudas para guardia y custodia de mayores y matrículas. Es decir, esa sentencia alude a una variada gama de supuestos y razona en términos generales sobre todos ellos sin detenerse en la consideración individualizada de cada uno´.

»3º. En cambio -sigue diciendo la sentencia que ahora se invoca de 20 de marzo de 2018 (recurso de casación 2747/2015)- esta Sala `ha hecho pronunciamientos expresamente dirigidos a los premios de jubilación y ha señalado que no son conformes a Derecho´ porque infringen la disposición adicional cuarta del TRRL y la disposición final segunda de la LRBRL; además no se pueden amparar en el artículo 34 de la Ley 30/1984 porque no atienden a los supuestos allí previstos porque no son retribuciones contempladas en la regulación legal, ni un complemento retributivo de los definidos en el artículo 5 del Real Decreto 861/1984 y tampoco se ajustan a las determinaciones del artículo 93 de la LRBRL (cf . sentencia de 9 de septiembre de 2010, recurso de casación 3565/2007, con remisión a las sentencia que cita).

»4º. Pues bien en el caso que enjuició la sentencia 20 de marzo de 2018 (recurso de casación 2747/2015) -referido al Ayuntamiento de Icod de los Vinos- esta Sala ha advertido la naturaleza retributiva del premio allí cuestionado pues no respondía `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



DOCUMENTO BEN_GEN_SIN_FIRMA: DICTAMEN CONSEJO 2020-0272 [Dictamen 228-2020]	IDENTIFICADORES	
OTROS DATOS Código para validación: RHXQ8-CR9QQ-89Q10 Fecha de emisión: 2 de Diciembre de 2020 a las 23:18:58 Página 22 de 28	FIRMAS	ESTADO NO REQUIERE FIRMAS



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 sino común a toda la función pública, una gratificación´.

»Sexto.- Lo expuesto es aplicable al caso de autos pues el artículo 12.B se limita a reconocer `el derecho a percibir una recompensa de jubilación de 5 mensualidades integras, siempre que cuenten con más de diez años de servicios prestados a este Ayuntamiento 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 Ayuntamiento sino común a toda la función pública, una gratificación´´.

Tal criterio se ha acogido, entre otras, en la Sentencia 112/2019, de 26 de septiembre, del Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 1 de Badajoz; en la Sentencia 291/2019, de 11 de noviembre, del Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 1 de Logroño; y en la más reciente Sentencia 186/2020, de 17 de junio de 2020, de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia.

A.3) Posición de este Consejo Consultivo.

De acuerdo con el criterio jurisprudencial que se ha expuesto, el Consejo considera que los premios de jubilación regulados en el Reglamento de Funcionarios y en el convenio colectivo aplicable al personal laboral del Ayuntamiento tienen carácter retributivo, no naturaleza asistencial (pese a la ubicación sistemática del precepto dentro del capítulo "Mejoras sociales" en el Reglamento de Funcionarios), ya que no parecen estar destinados a paliar "contingencias o infortunios sobrevenidos" determinantes de situaciones de desigualdad, sino que parecen estar claramente vinculados, como si de una gratificación se tratara, a "un supuesto natural, conocido e inevitable de la relación funcional", como es el de alcanzar la edad para la jubilación.



DOCUMENTO BEN_GEN_SIN_FIRMA: DICTAMEN CONSEJO 2020-0272 [Dictamen 228-2020]	IDENTIFICADORES	
OTROS DATOS Código para validación: RHXQ8-CR9QQ-89Q10 Fecha de emisión: 2 de Diciembre de 2020 a las 23:18:58 Página 23 de 28	FIRMAS	ESTADO NO REQUIERE FIRMAS



Tampoco pueden ampararse en el artículo 34 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, puesto que la indemnización contemplada en dicho precepto se refiere a la jubilación anticipada voluntaria de los "funcionarios afectados por un proceso de reasignación de efectivos que se encuentren en las situaciones de expectativa de destino o de excedencia forzosa, como consecuencia de un Plan de Empleo"; supuestos que son distintos a los recogidos en el reglamento y convenio colectivo del Ayuntamiento.

Finalmente, no se incluyen tampoco en un instrumento de planificación de los recursos humanos, al que alude la disposición adicional vigesimoprimer de la antedicha Ley 30/1984, de 2 de agosto, a la que más tarde se aludirá.

En definitiva, ha de concluirse la naturaleza retributiva de estos premios de jubilación anticipada, sin que sean retribuciones o complementos retributivos contemplados en la normativa vigente citada, por lo que resulta claro que, en los términos en los que se encuentran previstos en el reglamento y convenio colectivo, no son conformes a Derecho, punto en el coinciden los informes del interventor y del Departamento de Personal del Ayuntamiento consultante.

B) Sobre el procedimiento para que la previsión de esos premios desaparezca del Reglamento y del convenio colectivo aplicables.

En el supuesto sometido a consulta se está ante el problema de la eventual ilegalidad del artículo 40.2 del Reglamento de Funcionarios del Ayuntamiento, aprobado en 2010, y del artículo 28 del convenio colectivo, aprobado en el año 2014. En concreto, el escrito de consulta alude a su incompatibilidad con el artículo 1 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad (en cuyo caso hay que advertir que la ilegalidad del convenio colectivo sería originaria, no sobrevenida como en el caso del Reglamento).

B.1. El Reglamento de Funcionarios del Ayuntamiento establece en su artículo 46 ("Unidad de Pacto") que el acuerdo "se aprueba en consideración a la integridad de lo pactado en el conjunto de su texto, constituido por su articulado, disposiciones, anexos, formando un todo orgánico e indivisible, al que se someten en su totalidad, las partes firmantes".



DOCUMENTO BEN_GEN_SIN_FIRMA: DICTAMEN CONSEJO 2020-0272 [Dictamen 228-2020]	IDENTIFICADORES	
OTROS DATOS Código para validación: RHXQ8-CR9QQ-89Q10 Fecha de emisión: 2 de Diciembre de 2020 a las 23:18:58 Página 24 de 28	FIRMAS	ESTADO NO REQUIERE FIRMAS



Ahora bien, a los efectos de esta consulta, resulta fundamental tener muy en cuenta lo que ha señalado la Sala de lo Contencioso-administrativo (Sala de Valladolid) del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, en las Sentencias 1506/2010 y 1507/2010, ambas de 29 de junio de 2010 (relativas al Acuerdo de 5 de febrero de 2009, del Pleno del Ayuntamiento de Salamanca, por el que se modifica el Acuerdo Regulador de las condiciones de trabajo y retribuciones de personal al servicio del Ayuntamiento): "De conformidad con esa configuración, en tanto que contrato colectivo, está sometido a la cláusula llamada *rebus sic stantibus*, debido a que el texto del acuerdo es resultado de un equilibrio entre los intereses y posiciones de las partes que se consigue en un determinado momento y en un concreto marco de circunstancias, por lo que al cambiar esto último sustancialmente se produce una ruptura del citado equilibrio. Pero, además y al mismo tiempo, el acuerdo es una norma jurídica y como tal no tiene carácter inderogable siquiera por el principio general sancionado en el artículo 2.2 del Código Civil, o alternativamente, es susceptible de alteración por normas posteriores que contienen una regulación adaptada o motivada por sucesos acaecidos después de la aprobación y publicación del acuerdo. Entonces, desde una u otra perspectiva de análisis es posible la modificación del acuerdo antes de que concluya su vigencia; aunque esa modificación debe seguir los cauces previstos en el artículo 38 [del EBEP] (...) y especialmente los contemplados en sus apartados 3 y 7 que establecen una vía negociadora y para el caso de que la misma no produzca resultados, agotados a su vez los procedimientos extrajudiciales de conflictos, quedará abierta la posibilidad de una actuación unilateral de la Administración quien puede aprobar un reglamento de igual rango o categoría que la del acuerdo".

Conforme a lo expuesto, y como ya se señaló en el Dictamen 19/2014 de este Consejo, desde la mínima óptica del interés público, la constatación de cambios sustanciales de las circunstancias justificaría que la Administración, en aplicación de la cláusula *rebus sic stantibus*, hiciera uso de la excepción a la regla general *pacta sunt servanda*, que el EBEP prevé en su artículo 38.10. En este supuesto las Administraciones públicas deben informar a las organizaciones sindicales de cualquier causa de modificación o suspensión del Convenio.

No obstante y en todo caso, el artículo 3 ("Denuncia del acuerdo") del Reglamento puede arrojar luz sobre la forma de proceder en este supuesto. Tal precepto dispone:



DOCUMENTO BEN_GEN_SIN_FIRMA: DICTAMEN CONSEJO 2020-0272 [Dictamen 228-2020]	IDENTIFICADORES	
OTROS DATOS Código para validación: RHXQ8-CR9QQ-89Q10 Fecha de emisión: 2 de Diciembre de 2020 a las 23:18:58 Página 25 de 28	FIRMAS	ESTADO NO REQUIERE FIRMAS



“Cualquiera de las partes legitimadas para ello podrá denunciar formalmente este acuerdo, siempre que lo haga expresamente y por escrito.

»En caso de no existir denuncia expresa, se entenderá automáticamente denunciado el 15 de octubre de 2011, fecha en que se iniciarán las negociaciones del nuevo acuerdo; no obstante, se entenderá prorrogado expresamente en su parte normativa y obligacional hasta la entrada en vigor del acuerdo que sustituya al presente.

»Este acuerdo se publicará en el Boletín Oficial correspondiente, para dar así cumplimiento a la normativa sobre su aplicación,

»En el supuesto de que la jurisdicción competente declarase la nulidad de alguna de las cláusulas pactadas, ambas partes decidirán de mutuo acuerdo la necesidad de renegociarlas junto con aquellas otras que pudieran verse afectadas, bajo el principio de que la nulidad de las cláusulas afectadas no supone la nulidad del resto del acuerdo”.

De acuerdo con este artículo, parece claro que desde el 15 de octubre de 2011, fecha en que se consideró automáticamente denunciado el acuerdo, las partes debieron iniciar las negociaciones para la aprobación de uno nuevo, sin perjuicio de que se entienda prorrogada la parte normativa y obligacional hasta la aprobación y entrada en vigor del nuevo acuerdo. Vía comercial que se considera, sin perjuicio de lo antes indicado, que debe ser la preponderante en estos supuestos. Y que en el caso en cuestión debería dar lugar a un acuerdo para la aprobación de un nuevo Reglamento en el que se eliminen las actuales previsiones sobre estos “premios de jubilación”, o al menos a un acuerdo parcial que las suprima como contrarias a la ley o las modifique con arreglo a ella.

B.2. En cuanto al convenio colectivo, si, como indica el Ayuntamiento, la ilegalidad de la cláusula deriva del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, el precepto se habría aprobado, en 2014, vulnerando una norma con rango de ley, y podría por tanto ser nula. De ser así, procedería iniciar los trámites para declarar la nulidad del precepto del convenio, estudiando la recomendación que se incluye en el informe del interventor municipal.

En todo caso ha de tenerse en cuenta que, al igual que ocurre con el reglamento de funcionarios, la vigencia del convenio colectivo ha concluido, tal y



DOCUMENTO BEN_GEN_SIN_FIRMA: DICTAMEN CONSEJO 2020-0272 [Dictamen 228-2020]	IDENTIFICADORES	
OTROS DATOS Código para validación: RHXQ8-CR9QQ-89Q10 Fecha de emisión: 2 de Diciembre de 2020 a las 23:18:58 Página 26 de 28	FIRMAS	ESTADO NO REQUIERE FIRMAS



como se infiere de sus artículos 3 y 4. Así, el artículo 3 ("Ámbito temporal") establece que "su duración será hasta el 31 de diciembre de 2015, con las salvedades y particularidades que para determinados conceptos económicos se especifican en el presente Convenio". El artículo 4 ("Denuncia") prevé la denuncia del convenio por cualquiera de las partes, por escrito y con una antelación mínima de dos meses a la fecha en que finalice su vigencia; y añade que "En caso de no existir denuncia expresa, quedará denunciado automáticamente el último día de su plazo de vigencia, comprometiéndose las partes a iniciar negociaciones en el último trimestre del año de finalización de su vigencia" y dispone que el convenio "se entenderá prorrogado durante el tiempo que medie entre la fecha de su expiración y la entrada en vigor del nuevo convenio que lo sustituya".

De acuerdo con ello, parece claro que desde el 31 de diciembre de 2015, fecha en que se consideró automáticamente denunciado el convenio, las partes debieron iniciar las negociaciones para la aprobación de un nuevo acuerdo, sin perjuicio de que se entienda prorrogada la parte normativa y obligacional hasta la aprobación y entrada en vigor del nuevo acuerdo. Vía comercial que se considera, sin perjuicio de lo antes indicado, que debe ser la preponderante en estos supuestos.

C) Sobre la viabilidad de la inclusión de las ayudas por jubilación anticipada dentro de un plan de ordenación de recursos humanos del Ayuntamiento.

Como se indicó anteriormente, la disposición adicional vigesimoprimera de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública, permite que las entidades locales puedan adoptar, "además de Planes de Empleo, otros sistemas de racionalización de los recursos humanos, mediante programas adaptados a sus especificidades, que podrán incluir todas o alguna de las medidas mencionadas en los apartados 2 y 3 del artículo 18 de la presente Ley, así como incentivos a la excedencia voluntaria y a la jubilación anticipada".

Tal disposición habilita por tanto, como con acierto destaca igualmente el informe del interventor municipal, para que los mencionados instrumentos de planificación de los recursos humanos (igualmente previstos en el artículo 69 del EBEP), previos los estudios y análisis necesarios, y las previsiones y medidas precisas, puedan incluir incentivos a la jubilación anticipada, siempre, claro está, que su naturaleza, justificación y devengo sean propias de una medida de carácter asistencial, y no retributiva (pues en caso contrario, conforme al ya



DOCUMENTO BEN_GEN_SIN_FIRMA: DICTAMEN CONSEJO 2020-0272 [Dictamen 228-2020]	IDENTIFICADORES
OTROS DATOS Código para validación: RHXQ8-CR9QQ-89Q10 Fecha de emisión: 2 de Diciembre de 2020 a las 23:18:58 Página 27 de 28	FIRMAS
ESTADO NO REQUIERE FIRMAS	



señalado criterio del Tribunal Supremo, se trataría de una medida no conforme a Derecho).

D) Sobre la procedencia del abono de la indemnización por jubilación anticipada solicitado y sobre la posibilidad de suspender la eficacia de las disposiciones con carácter previo a su impugnación.

En relación con la primera de las cuestiones, en necesario recordar que la función que compete a este Consejo a través de este dictamen facultativo es la de formular unos criterios jurídicos generales no vinculantes que, en su caso, permitan a la Administración consultante adoptar sus decisiones conforme a derecho. Razón por la cual no debe pronunciarse sobre ningún caso concreto, y todavía más cuando no se dispone del expediente del mismo, ni de datos suficientes que permitan abordar el estudio del caso.

Por ello, la resolución de la solicitud en particular deberá analizarse y resolverse por el propio Ayuntamiento, con arreglo a los informes de control financiero y legalidad de sus propios Servicios, pudiendo contar, en su caso, con la asistencia jurídica de la Diputación Provincial.

De igual modo, en cuanto a la posibilidad de acordarla suspensión de la eficacia (para su no aplicación administrativa) de las previsiones sobre los premios de jubilación contenidas en el reglamento y convenio colectivo, con carácter previo a su impugnación o revisión de oficio, habrá que estar a lo regulado en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y ponderarse por esa Administración las circunstancias concurrentes.

En cualquier caso, cabe recordar lo ya indicado en este dictamen acerca de la vía excepcional suspensiva que contempla el artículo 38.10 del EBEP, sujeta siempre a las causas de interés público y las condiciones que se detallan en dicho precepto.



DOCUMENTO BEN_GEN_SIN_FIRMA: DICTAMEN CONSEJO 2020-0272 [Dictamen 228-2020]	IDENTIFICADORES	
OTROS DATOS Código para validación: RHXQ8-CR9QQ-89Q10 Fecha de emisión: 2 de Diciembre de 2020 a las 23:18:58 Página 28 de 28	FIRMAS	ESTADO NO REQUIERE FIRMAS



III CONCLUSIONES

A la vista de lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León, en relación con las cuestiones planteadas, informa:

1ª.- Los incentivos a la jubilación voluntaria (premios de jubilación), en los términos en los que están previstos en el Reglamento de Funcionarios y en el convenio colectivo del personal laboral del Ayuntamiento, no son conformes a Derecho, al considerarse, de acuerdo con la más reciente jurisprudencia, que tienen naturaleza retributiva y no asistencial.

2ª.- El Ayuntamiento deberá adecuar el Reglamento de Funcionarios y el convenio colectivo controvertidos a la normativa vigente, de conformidad con lo expuesto en el cuerpo del presente dictamen.

3ª.- La disposición adicional vigesimoprimera de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública, permite a las entidades locales incluir en sus instrumentos de ordenación de los recursos humanos incentivos a la jubilación anticipada, si bien la naturaleza y finalidad de estos incentivos, para que sean conformes a Derecho, debe ser la propia de una medida asistencial y nunca retributiva, lo que deberá quedar debidamente justificado.

4ª.- No se hace pronunciamiento alguno sobre la procedencia del abono del premio de jubilación solicitado, ni sobre la posibilidad de suspensión de la eficacia del Reglamento y el convenio colectivo (sin perjuicio de la remisión a lo establecido en la Ley de Procedimiento Administrativo y en el Artículo 38.10 del EBEP), al ser cuestiones no generales, cuya oportunidad y circunstancias deben ser valoradas y resueltas por la Administración consultante.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.

En Zamora, en fecha al margen
DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE

