



CONSEJO DE ESTADO

Núm.: 880/2018

Tengo el honor de remitir a V. E. el dictamen emitido por el Consejo de Estado en el expediente de referencia, recordándole al propio tiempo lo dispuesto en el artículo 7.4 del R. D. 1674/1980, de 18 de julio, sobre comunicación a este Consejo de la resolución que se adopte en definitiva.



Madrid, 29 de noviembre de 2018

LA PRESIDENTA

EXCMA. SRA. MINISTRA DE TRABAJO, MIGRACIONES Y SEGURIDAD SOCIAL.



CONSEJO DE ESTADO
REGISTRO GENERAL

29 Nov. 2018

Número 880/2018 Hora:14:05

SALIDA



CONSEJO DE ESTADO

Nº: 880/2018

SEÑORES:

Fernández de la Vega Sanz, Presidenta
Lavilla Alsina
Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer
Herrero y Rodríguez de Miñón
Ledesma Bartret
Aza Arias
Manzanares Samaniego
Camps Cervera
Alonso García
Hernández-Gil Álvarez-Cienfuegos,
Secretaria General

La Comisión Permanente del Consejo de Estado, en sesión celebrada el día 29 de noviembre de 2018, con asistencia de los señores que al margen se expresan, emitió, por mayoría, el siguiente dictamen:

“El Consejo de Estado ha examinado el expediente relativo al proyecto de Real Decreto 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, remitido por V. E. el día 11 de octubre de 2018 (con entrada en este Cuerpo consultivo el día 15 siguiente).

De antecedentes resulta:

Primero.- El proyecto de Real Decreto sometido a consulta consta de parte expositiva, seis artículos, una disposición transitoria y tres disposiciones finales.

En la parte expositiva se indica que el 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 (TRLGSS), prevé que la edad mínima exigida para tener derecho a pensión de jubilación en el Régimen



CONSEJO DE ESTADO

General de la Seguridad Social podrá ser rebajada por real decreto, a propuesta del 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, todo ello, de acuerdo con el Real Decreto 1698/2011, de 18 de noviembre, por el que se regula el régimen jurídico y el procedimiento general para establecer coeficientes reductores y anticipar la edad de jubilación en el sistema de la Seguridad Social.

En aplicación de estas normas se ha entendido que procede el reconocimiento de coeficiente reductor de la edad de jubilación al colectivo de los miembros de las policías locales al servicio de las entidades que integran la Administración local toda vez que, realizados los pertinentes estudios, se desprende 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, no siendo posible la modificación de las condiciones de trabajo. La aprobación de este coeficiente reductor no pone en peligro el equilibrio financiero del sistema, puesto que se ha establecido una cotización adicional.

Se añade que este real decreto se atiene a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, al principio de necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica y eficiencia. Además, cumple el principio de transparencia, pues el real decreto se ha sometido al trámite de consulta pública y al trámite de audiencia e información pública, mediante su publicación en el portal web del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, y a la audiencia directa a los agentes sociales y a los colectivos afectados.



CONSEJO DE ESTADO

El real decreto se dicta en virtud de las facultades atribuidas al hoy Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social por los artículos 5.2.a) y 206.1 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, el artículo 12.3 del Real Decreto 1698/2011, de 18 de noviembre, y al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.17.^a de la Constitución española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de régimen económico de la Seguridad Social.

El artículo 1 (*Ámbito subjetivo de aplicación*) dispone que se aplicará a los funcionarios de carrera, incluidos en el Régimen General de la Seguridad Social, miembros de la Policía local al servicio de las entidades locales, en sus diferentes escalas, categorías o especialidades.

El artículo 2 (*Reducción de la edad de jubilación*) establece que la edad ordinaria para el acceso a la pensión de jubilación de los incluidos en este real decreto se reducirá aplicando el coeficiente reductor de 0,20 a los años completos trabajados como policía local, con el límite de 5 años respecto a la edad ordinaria de jubilación, o de 6 años si se acreditan 37 años de actividad efectiva y cotización, debiendo tener cubierto el período de carencia de 15 años y 15 años de cotización como policía local.

El artículo 3 (*Cómputo del tiempo trabajado*) considera tiempo efectivamente trabajado el tiempo de actividad efectiva y cotización, descontándose todas las faltas al trabajo, salvo las relativas a incapacidad temporal, suspensión por maternidad y asimilados y por permisos y licencias retribuidos.

El artículo 4 (*Consideración como cotizado del tiempo de reducción*) permite computar como cotizado para determinar el porcentaje de la base reguladora el período de tiempo en que resulte reducida la edad de jubilación.

El artículo 5 (*Efectos del coeficiente reductor*) determina que esas normas serán de aplicación a los policías locales en situación de alta hasta la fecha en que se produzca el hecho causante de la pensión de jubilación,



CONSEJO DE ESTADO

manteniendo los beneficios quienes cesen por jubilación como policía local, pero permanezcan en alta por otra actividad laboral diferente.

El artículo 6 (*Cotización adicional*), para mantener el equilibrio financiero del sistema, se refiere al incremento en la cotización a la Seguridad Social en los términos y condiciones que se establezcan legalmente.

La disposición transitoria única (*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*) establece los años de cotización efectiva como policía local para poder anticipar la edad de jubilación de forma progresiva respecto a los supuestos de anticipo de 6 años de la edad de jubilación entre los años 2019 y 2027.

La disposición final primera (*Título competencial*) establece que el real decreto se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.17.^a de la Constitución española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de régimen económico de la Seguridad Social.

La disposición final segunda (*Facultades de aplicación y desarrollo*) faculta a la titular del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social para dictar cuantas disposiciones de carácter general sean precisas para la aplicación y desarrollo de este real decreto.

La disposición final tercera (*Entrada en vigor*) determina su entrada en vigor el día 2 de enero de 2019.

Segundo.- Al proyecto se acompaña el expediente instruido con ocasión de su elaboración, en el que obra:

- a) Acuerdo de iniciación de la Secretaría de Estado de Seguridad Social de 20 de mayo de 2015, con abundante documentación de la fase previa a la elaboración de la norma. Figuran, entre otros, los informes del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo de 6 de noviembre de 2015



CONSEJO DE ESTADO

y de 22 de febrero de 2016, el informe de la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social (ITSS) de 10 de marzo de 2016 y varias actas de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo. La Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, en informe de diciembre de 2016, concluyó que *“la ITSS ha constatado elevados riesgos en diversas actuaciones propias de la policía local. Los resultados obtenidos sobre siniestralidad derivados de la muestra de ayuntamientos disponible se pueden resumir de la siguiente manera: a) hay una siniestralidad por contingencias profesionales elevada para el colectivo de menores de 55 años. No obstante, los indicadores de gravedad no son significativamente superiores a los de la población ocupada; b) la siniestralidad por contingencias profesionales en edades superiores a los 55 años no es elevada; c) la siniestralidad derivada de contingencias comunes no es significativa. El hecho de que la siniestralidad laboral a partir de los 55 años sea baja se debe a la existencia de la segunda actividad en todas las CCAA. Sin embargo, y aunque la totalidad de las CCAA tienen regulada una segunda actividad, no todos los ayuntamientos la han desarrollado, lo que puede generar un problema de discriminación para aquellos policías que realizan su trabajo en ayuntamientos que por su tamaño o capacidad financiera no pueden facilitar a los agentes esa segunda actividad”*.

Los resultados de estos estudios se han puesto a disposición de la Plataforma Social de Policías Locales, CCOO-Comisiones Obreras, Sindicato de Policías Locales de Cádiz y a la Confederación Española de Organizaciones Empresariales y de la Pequeña y Mediana Empresa.

- 
- b) Estudio inicial de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social de 15 de febrero de 2017 sobre los costes que para el sistema de la Seguridad Social tendría la norma propuesta, que proponía una cotización adicional compensatoria del 10,6% (8,84% a cargo del empleador y un 1,76% a cargo del trabajador).
 - c) Informe también de 15 de febrero de 2017 de derecho comparado de la misma Dirección General, que concluía que la diversidad de regímenes y



CONSEJO DE ESTADO

sistemas en derecho comparado impedía alcanzar conclusiones generales sobre la existencia o inexistencia de previsiones similares a la que pretendía aprobarse.

- d) Documentación relativa a la consulta pública celebrada entre el 23 de febrero y el 10 de marzo de 2017. Los ayuntamientos y otros organismos públicos plantean las siguientes preocupaciones sobre la norma: el impacto económico sobre el presupuesto municipal que supone la sobrecotización, la forma en que se va a articular la medida con respecto a los ayuntamientos que no puedan afrontarla, la necesidad de tener en cuenta la restricción presupuestaria de las Administraciones locales, la necesidad de gradualidad y transitoriedad, la inmediata necesidad de renovar la plantilla y la necesidad de flexibilizar la oferta pública que permita cubrir vacantes a medida que se produzcan para reducir el impacto sobre el ciudadano. Los sindicatos y asociaciones que han manifestado su postura se muestran conformes con la medida. Y los particulares se muestran también favorables y solicitan que se adopte la misma con la mayor brevedad posible, aunque también existen opiniones contrarias a la aprobación de este real decreto.
- e) Texto inicial del proyecto de real decreto de fecha 17 de mayo de 2017.
- f) Informe de 29 de mayo de 2017 de la Gerencia Informática de la Seguridad Social, sin observaciones.
- g) Informe de la Subsecretaría del entonces Ministerio de Empleo y de Seguridad Social de 30 de mayo de 2017, sin observaciones.
- h) Informe de 31 de mayo de 2017 del Instituto Social de la Marina sin observaciones.
- i) Informe de la Tesorería General de la Seguridad Social de 2 de junio de 2017, sin observaciones.

9



CONSEJO DE ESTADO

- j) Informe de 5 de junio de 2017 de la Dirección del Servicio Jurídico de la Administración de la Seguridad Social, que advierte que no se contempla en el proyecto la consideración como tiempo efectivamente trabajado de los permisos y licencias retribuidos y que sugiere, como mera cuestión gramatical, la corrección del artículo 5 y de la disposición transitoria primera. Se aceptan ambas correcciones.
- k) Informe de la Secretaría General de Inmigración y Emigración, de 6 de junio de 2017, sin observaciones.
- l) Informe de 7 de junio de 2017 del Instituto Nacional de la Seguridad Social, que propone una redacción alternativa al artículo 2.2 al efecto de que los años acreditados sean de actividad efectiva y cotización, sin cómputo de la parte proporcional correspondiente por pagas extraordinarias; que se sustituya en el artículo 3, párrafo primero, la expresión "servicio activo" por "actividad efectiva y cotización" y en el artículo 3, párrafo segundo, letra a), la modificación de la expresión "accidente, sea o no en acto de servicio" por la de "accidente, sea o no de trabajo", así como otras propuestas formales. Se aceptan todas las observaciones.
- m) Informe de la Intervención General de la Seguridad Social de 13 de junio de 2017, que solicita que se acredite el cumplimiento de los requisitos que exigen los artículos 11 y 12 del Real Decreto 1698/2011 en relación con los *"estudios e informes –de los que- se deduzca la necesidad de aplicar coeficientes reductores o de anticipar la edad de jubilación, debido a la imposibilidad de modificación de las condiciones de trabajo"*; que se incluya una remisión en el artículo 2 a la norma en la que se establece la edad ordinaria exigida para el acceso a la pensión de jubilación; que en el artículo 3 se sustituyan las referencias a la baja médica por la incapacidad temporal; y que se precise, en la medida de lo posible, la cotización adicional para mantener el equilibrio financiero, así como otras cuestiones formales. Se aceptan todas las observaciones.

9



CONSEJO DE ESTADO

- n) Informe de 13 de junio de 2017 de la Secretaría de Estado de Empleo, sin observaciones.
- ñ) Informe de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de 13 de junio de 2017 y otro de 17 de octubre siguiente, sin observaciones.
- p) Documentación relativa al trámite de audiencia e información pública practicados entre el 3 de julio y 24 de julio de 2017, ambos inclusive. Los interlocutores sociales más representativos a nivel estatal fueron informados previamente mediante comunicación por correo ordinario.

Aparte de numerosos ciudadanos a título particular, han formulado alegaciones el Sindicato Independiente de la Policía Vasca, la Plataforma Social de Policías Locales, el Sindicato Profesional de Policías Locales Castilla-La Mancha, la Asociación de Jefes/as y Directivos/as de las Policías Locales de Andalucía, la Plataforma por el Anticipo de la Edad, la Confederación de Seguridad Local, UGT-Unión General de Trabajadores, CSIF-Central Sindical Independiente y de Funcionarios, CCOO-Comisiones Obreras, la Asociación Profesional de la Policía Local de A Coruña y la Asociación de Vigilantes Municipales de Andalucía, la FEMP-Federación Española de municipios y provincias y el Ayuntamiento de Barcelona.

Con carácter general, se apoya la medida por la mayor seguridad y servicio para la ciudadanía, solicitándose su aprobación a la mayor brevedad posible por ser una reivindicación histórica. Obra en el expediente la valoración de todas las alegaciones formuladas.

Entre otras, pueden citarse las siguientes solicitudes: tener en cuenta los años efectivamente cotizados en todos los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, en las Fuerzas Armadas, como agentes rurales y vigilantes municipales integrados en los Cuerpos de Policía Local, y no solo los años efectivamente cotizados como policía local; que computen los años que se haya permanecido en situación de excedencia por servicios especiales; que la medida no se restrinja a los funcionarios de carrera; que el periodo

Q



CONSEJO DE ESTADO

efectivamente cotizado no tenga que ser en el mismo ayuntamiento; y la inmediata entrada en vigor de la medida y sin periodo transitorio.

- p) Informe de 11 de octubre de 2017 de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, que pone de manifiesto que en esa dirección se recibieron en el periodo delimitado por 2012 y 2015 los Acuerdos de los Plenos de 204 ayuntamientos en los que se solicitaba la aplicación de los coeficientes reductores de la edad de jubilación para el colectivo de la policía local; y que el entonces Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales comunicó la entrada de Acuerdos de Pleno de 42 ayuntamientos y de 10 organismos autonómicos con un contenido similar.
- q) Informe del Instituto Nacional de Seguridad, Salud y Bienestar en el Trabajo de 16 de octubre de 2017, sin observaciones.
- r) Primer informe de la Secretaría General Técnica del entonces Ministerio de Empleo y Seguridad Social de 23 de octubre de 2017, que formula varias observaciones de redacción que se aceptan.
- s) Informe del entonces Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales, de 31 de octubre de 2017, exigido por el artículo 26.5 *in fine* de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, que concluye que el proyecto normativo no plantea problemas desde la perspectiva de la distribución constitucional de competencias. Señala que en la memoria no se indica que en la elaboración de la norma hayan participado las comunidades autónomas ni Ceuta o Melilla.
- t) Primer informe desfavorable de 16 de enero de 2018 del entonces Ministerio de Hacienda y Función Pública, a la vista del elevado coste presupuestario y para las Administraciones locales y de su "efecto demostración" respecto a otros colectivos, por lo que sugiere la posibilidad de reubicación de los funcionarios afectados en puestos administrativos. Pone de manifiesto ciertas deficiencias de la memoria económica. En particular, indica que es



CONSEJO DE ESTADO

incompleta porque únicamente recoge los costes derivados de la anticipación de la edad de jubilación, junto con el coste derivado de las cotizaciones dejadas de percibir como consecuencia de la salida prematura del mercado de trabajo, pero no el efecto de la cotización recargada para determinar el impacto económico para cada uno de los años del periodo considerado, por lo que debería completarse en tal sentido. También señala que es necesario aclarar si la cotización adicional del 10,6% es un tipo medio porque varía a lo largo de los distintos ejercicios, en función del gasto que se estime por las jubilaciones previstas y cómo se va a aplicar la cotización adicional a aquellos policías locales que ya han alcanzado una carrera de cotización que no se ha visto afectada por las cotizaciones recargadas pero que sí se va a beneficiar de los efectos de la aplicación de los coeficientes reductores.

- u) Informe del Ministerio de Política Territorial y Función Pública de 6 de septiembre de 2018, que pregunta si no deberían incluirse entre las excepciones de faltas al trabajo *"aquellos períodos que la Ley expresamente reconoce, a los efectos de derechos pasivos y Seguridad Social, como trabajados y, por ende, cotizados, como son las situaciones administrativas de excedencia por cuidado de hijos y familiares, servicios especiales, excedencia de las funcionarias víctimas de violencia de género, o excedencia por razón de violencia terrorista"*, e indica que debería valorarse si la norma proyectada ha de ser objeto de negociación en el ámbito de la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas.

A este último respecto, el ministerio proponente indica que *"el proyecto se ha tramitado al amparo de lo establecido en el artículo 12 del Real Decreto 1698/2011, de 18 de noviembre, por el que se regula el régimen jurídico y el procedimiento general para establecer coeficientes reductores y anticipar la edad de jubilación en el sistema de la Seguridad Social, que establece que, con base en los estudios e informes realizados y a las conclusiones que se deduzcan de los mismos, la Ministra de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social podrá proponer la aprobación de un real decreto que rebaje la edad*



CONSEJO DE ESTADO

de jubilación a un determinado colectivo. Para ello, se ha seguido en su tramitación el procedimiento previsto en el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, por lo que no parece necesario que el proyecto deba ser objeto de negociación en el ámbito propuesto”.

- v) El 28 de septiembre de 2018, el Ministerio de Hacienda informó nuevamente el proyecto. En esta ocasión, si bien se reiteraron las observaciones efectuadas en el informe de enero de 2018 y añadía que la norma debía entrar en vigor después de que lo hiciera la ley que estableciese la cotización recargada para este colectivo, no constaba una valoración desfavorable. El 25 de septiembre de 2018, la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos del Ministerio de Hacienda había efectuado idénticas observaciones.
- w) El 27 de septiembre de 2018, el Secretario de Estado de Seguridad Social remitió una carta a la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos con información económica adicional sobre el efecto de la cotización recargada para determinar el impacto económico para cada uno de los años del periodo considerado, por lo que debería completarse en tal sentido. Señala que la cotización adicional corresponde a un tipo fijo para todo el periodo porque, si se partiese de un tipo inferior se alcanzaría un déficit difícil de recuperar porque implicaría tipos adicionales excesivamente elevados, lo que no ocurría en el caso de los bomberos o de la Ertzaintza debido a que la distribución por edades de estos colectivos era muy diferente (ingresaban todos, por regla general, en edad joven).

En relación con los policías locales que ya han alcanzado una carrera de cotización que no se ha visto afectada por las cotizaciones recargadas pero que sí se va a beneficiar de los efectos de la aplicación de los coeficientes reductores, se indica que ese colectivo podrá acceder a la jubilación anticipada con cargo al presupuesto del sistema de la Seguridad Social, compensándose ese coste a lo largo de los siguientes ejercicios. Niega el posible efecto demostración del proyecto e informa que la disposición adicional centésima sexagésima cuarta de la Ley 6/2018, de 3 julio, de



CONSEJO DE ESTADO

Presupuestos Generales del Estado para 2018, ya prevé esa cotización recargada a partir de la entrada en vigor de este proyecto de norma reglamentaria.

A la vista de lo anterior, el 2 de octubre de 2018, la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos informó que consideraba atendidas las observaciones y, en consecuencia, informaba favorablemente el proyecto.

- x) Informe favorable de 10 de octubre de 2018 de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, sin observaciones.

- y) Proyecto de real decreto que se somete a dictamen del Consejo de Estado y memoria abreviada de octubre de 2018 del análisis de impacto normativo del proyecto. Se da cuenta de la estructura de la norma, de los trámites de consulta y de audiencia practicados, de las alegaciones efectuadas e informes recabados, de la respuesta del órgano promotor a las observaciones formuladas en el trámite de audiencia y a los informes emitidos. En cuanto al examen de los posibles impactos, se indica:
 - Adecuación al orden de competencias: se señala que el proyecto normativo halla su amparo constitucional en el artículo 149.1.17.^a de la Constitución.

 - Impacto económico y presupuestario: se considera que carece de efectos significativos sobre la competencia, que no afectará a las cargas administrativas y que afecta a los presupuestos de la Administración del Estado -implica un gasto-.

 - Impacto de género, en la familia, en la infancia y en la adolescencia: no se aprecia impacto alguno, por lo que se hace constar que la norma tiene un impacto nulo en aquellos ámbitos.

 - Otros impactos: no se consideran.



CONSEJO DE ESTADO

Y, en tal estado de tramitación el expediente, V. E. dispuso su remisión al Consejo de Estado para consulta.

Remitido el asunto al Consejo de Estado para dictamen, don Javier Pons Valdivia formuló una petición de audiencia, en la que, se solicitaba que se tenga por presentado ese "escrito de audiencia" en el que se efectuaban una serie de consideraciones –semejantes a las ya efectuadas por otros particulares- en relación con el expediente. El 25 de octubre de 2018, la Sección Segunda, ponente del asunto, acordó incorporar dicho escrito al expediente.

I. El Consejo de Estado emite su consulta en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 22.3 de su Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril.

La norma sometida a consulta tiene por objeto reconocer el coeficiente reductor de la edad de jubilación a los miembros de los cuerpos de policía local al servicio de las entidades que integran la Administración local, sometidos al Régimen General de la Seguridad Social.

II.- Tramitación del expediente

En cuanto al procedimiento seguido para la elaboración del texto consultado, se han cumplido las exigencias del artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en la versión anterior a la modificación operada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Debe indicarse que, pese a haber entrado ya en vigor la modificación operada en la Ley 50/1997 a través de la Ley 40/2015, en tanto que el presente procedimiento normativo se incoó antes de su entrada en vigor (el 20 de mayo de 2015), de conformidad con la disposición transitoria tercera de la Ley 40/2015, este procedimiento se ha de regir por la normativa anterior, es decir, por el régimen existente en la Ley 50/1997 antes de la modificación operada por la Ley 40/2015.

9



CONSEJO DE ESTADO

Consta en el expediente la realización del trámite de consulta pública previsto en la nueva redacción del artículo 26. 2 de la Ley 50/1997. Si bien este trámite no estaba previsto en la anterior versión de la Ley 50/1997 y, por tanto, no resultaba exigible a este procedimiento, se valora positivamente su realización.

Obran también en el expediente -y así se recoge en los antecedentes- la versión definitiva del proyecto sometido a consulta, así como los informes de los distintos organismos administrativos que han intervenido en su elaboración. Se ha obtenido también la aprobación previa del entonces Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales (artículo 24.3 de la Ley 50/1997 en la versión previa a la Ley 40/2015, que equivale al actual artículo 26.5 de la Ley 50/1997). Finalmente, y respecto al trámite de audiencia (artículo 24.1.c) de la Ley 50/1997 en la versión previa a la Ley 40/2015, que equivale al actual artículo 26.6 de la Ley 50/1997), el proyecto ha sido sometido formalmente a examen de las organizaciones empresariales, sindicatos y asociaciones representativas de los colectivos afectados por la regulación proyectada, que han prestado su conformidad al proyecto. Con ello, también se ha cumplimentado la exigencia prevista en el artículo 11.4 del Real Decreto 1698/2011, de 18 de noviembre, por el que se regula el régimen jurídico y el procedimiento general para establecer coeficientes reductores y anticipar la edad de jubilación en el sistema de la Seguridad Social, que prevé que este tipo de normas serán puestas en conocimiento de *"las organizaciones sindicales y empresariales más representativas a nivel estatal"*.

Consta también la memoria del análisis de impacto normativo (requisito exigido por el artículo 24.1.a) de la Ley 50/1997 en la versión previa a la Ley 40/2015, que equivale al actual artículo 26.3 de la Ley 50/1997). Habida cuenta de que en virtud de la fecha de inicio de tramitación de la norma, este procedimiento normativo se rige por la versión anterior de la Ley 50/1997, la memoria de impacto debería adecuarse a esa versión y debería dejar constancia de esta circunstancia.



CONSEJO DE ESTADO

En relación con la memoria económica, este Consejo de Estado, a la vista de las explicaciones facilitadas por la Secretaría de Estado de Seguridad Social de 27 de septiembre de 2018, considera que es suficiente. En particular, puede comprobarse que existen datos sobre la previsión de la evolución de ingresos y gastos como consecuencia de la aplicación del Real Decreto de jubilación anticipada de los policías locales durante un periodo de treinta años desde la fecha de su entrada en vigor y que contempla los siguientes costes: pago de pensiones, prestaciones no generadas, menor recaudación de cuotas, e ingresos por cuotas adicionales, de lo que resulta un balance y un balance acumulado proyectado a treinta años. Este balance presenta una progresión negativa, que alcanza su suelo en los últimos años, si bien en el año treinta vuelve a valores positivos.

Se han cumplimentado, además, el resto de los requisitos que establecen los artículos 10 a 12 del Real Decreto 1698/2011, de 18 de noviembre, por el que se regula el régimen jurídico y el procedimiento general para establecer coeficientes reductores y anticipar la edad de jubilación en el sistema de la Seguridad Social. Este procedimiento se ha iniciado de oficio por la Secretaría de Estado de Seguridad Social, tras haberse emitido los informes a los que alude el artículo 11.2 en relación con el artículo 12.1 del Real Decreto 1698/2011 que acreditan que existen condiciones de trabajo que supongan excepcional penosidad, toxicidad, peligrosidad o insalubridad, y elevados índices de morbilidad o mortalidad, que no es posible evitarlos mediante la modificación de las condiciones de trabajo. Obran también los estudios e informes sobre los costes que, para el sistema de la Seguridad Social, tendría la aplicación de los coeficientes reductores, así como un análisis de derecho comparado (artículo 12.2 del Real Decreto 1698/2011). El resultado de estos estudios y el cumplimiento de los requisitos exigidos en este Real Decreto 1698/2011 debe incluirse también en la memoria del análisis de impacto normativo.

A lo largo de la tramitación de la norma se han planteado, además, dos cuestiones de procedimiento: a) la posible necesidad de que la norma sea objeto de negociación en el ámbito de la Mesa General de Negociación de las



CONSEJO DE ESTADO

Administraciones Públicas prevista en el artículo 36.1 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre (TRLEBEP); y b) el efecto de la ausencia de participación de las comunidades autónomas y de Ceuta y Melilla.

a) Los policías locales son funcionarios públicos al servicio de las entidades locales, integrados dentro del Régimen General de la Seguridad Social. El ámbito subjetivo del TRLEBEP alcanza a este colectivo, como previene específicamente su artículo 3.2 y, por ello, en aquellas materias susceptibles de regulación estatal con carácter de norma básica podrían su condiciones de trabajo estar afectadas por los acuerdos que se adopten en la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas (artículo 36.1 del TRLEBEP), entre ellas *“el incremento global de las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones Públicas que corresponda incluir en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada año”* o *“[l]os criterios generales para la determinación de prestaciones sociales y pensiones de clases pasivas”* (artículo 36.2 y artículo 37.1.g) del TRLEBEP). Pero, entre estas materias susceptibles de negociación no se incluyen las relativas al Régimen General de la Seguridad Social y, en concreto, al posible adelanto de la edad de jubilación.

Ello se deduce también de la disposición adicional primera del TRLEBEP que establece que *“las disposiciones de este Estatuto se dictan al amparo del artículo 149.1.18.ª de la Constitución, constituyendo aquellas bases del régimen estatutario de los funcionarios; al amparo del artículo 149.1.7ª de la Constitución, por lo que se refiere a la legislación laboral, y al amparo del artículo 149.1.13.ª de la Constitución, bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”*. Sin embargo, el proyecto no se incluye en ninguna de estas materias, sino que constituye una manifestación de la competencia exclusiva estatal prevista en el artículo 149.1.17.ª de la Constitución, una materia de regulación legal que no es objeto de negociación colectiva ni en el sector público ni en el sector privado, pero sí de la consulta y participación con los representantes sindicales, cuya intervención ya ha tenido lugar en el presente expediente.

Q



CONSEJO DE ESTADO

b) Se ha indicado también a lo largo de la elaboración del procedimiento que no han participado las comunidades autónomas, Ceuta y Melilla. Conviene indicar a este respecto que la participación de aquellas entidades, en una materia de Seguridad Social, no está legalmente prevista y, por ello, no constituye una omisión que vicie de por sí el procedimiento. No obstante, a juicio de este Consejo de Estado, dada la competencia reconocida a las comunidades autónomas por la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en materia de coordinación de la actuación de las Policías Locales en el ámbito territorial de la Comunidad, deberían ser informadas del proyecto de real decreto, dando ocasión para que pudieran pronunciarse sobre el mismo.

Efectuada esta salvedad, pueden considerarse atendidas las exigencias básicas de índole procedimental que deben seguirse para preparar, con las necesarias garantías, un texto normativo como el ahora examinado.

III.- Base normativa y rango de la norma

El real decreto cuya aprobación se pretende se dicta en ejercicio de la habilitación conferida al efecto en el anteriormente reproducido artículo 206.1 del TRLGSS así como de su artículo 5.2.a) (*"Art. 5.2 Dentro de las competencias del Estado, corresponden al Ministerio de Empleo y Seguridad Social, en relación con las materias reguladas en la presente ley, las siguientes facultades: a) Proponer al Gobierno los reglamentos generales para su aplicación"*).

En definitiva, el proyecto de real decreto sometido a dictamen cuenta con suficiente base normativa y su rango es el adecuado.



IV.- Título competencial

Este real decreto se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.17.^a de la Constitución española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social. Este proyecto, en concreto, tiene su amparo en el título competencial del "régimen económico de la Seguridad Social", que como viene señalando la jurisprudencia del Tribunal Constitucional *"implica también un plus: además de la legislación, puede comportar la atribución de las competencias de ejecución necesarias para configurar un sistema materialmente unitario"* (por todas, Sentencias 195/1996, de 28 de noviembre, 51/2006, de 16 de febrero y 104/2013, de 25 de abril).

Esta norma es respetuosa con las competencias de las comunidades autónomas respecto a los policías locales, pues, de acuerdo con el artículo 39 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, únicamente se refieren a la coordinación de la actuación de las Policías Locales en el ámbito territorial de la Comunidad.

V.- Consideraciones generales

La Policía Local forma parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, con condición de agentes de autoridad, Institutos armados, de naturaleza civil con estructura y organización jerarquizada, rigiéndose, en cuanto a su régimen estatutario, por los principios generales de los capítulos II y III del título I y por la sección cuarta del capítulo IV del título II de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (ex artículos 2, 7 y 52.1).

Integrados dentro del régimen general de la Seguridad Social, la norma sometida a consulta pretende materializar la posibilidad de rebajar su edad de jubilación para la que habilita el artículo 206.1 del TRLGSS, cuyo desarrollo normativo se halla en el Real Decreto 1698/2011, de 18 de



CONSEJO DE ESTADO

noviembre (el artículo 206.1 equivale al artículo 161 bis.1 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, incorporado por la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social). Esta es la primera ocasión en que la posibilidad prevista en el artículo 206.1 del TRLGSS se efectúa a través del procedimiento previsto en el Real Decreto 1698/2011.

Acreditada la necesidad de aplicar un coeficiente reductor en su edad de jubilación de acuerdo con lo previsto en el artículo 206.1 del TRLGSS y los artículos 10 a 12 del Real Decreto 1698/2011, de 18 de noviembre, se somete a consideración de este Alto Cuerpo Consultivo el proyecto de real decreto 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.

Esta medida ha de venir acompañada de un recargo de cotización que requiere una norma con rango de ley. Esta norma ya se ha aprobado, pues la disposición adicional centésima sexagésima cuarta de la Ley 6/2018, de 3 julio, de Presupuestos Generales del Estado para 2018, ya prevé esa cotización recargada a partir de la entrada en vigor de este proyecto de norma reglamentaria (*"Disposición adicional centésima sexagésima cuarta. Especialidades en materia de cotización en relación con el anticipo de la edad de jubilación de los miembros de los cuerpos de Policía Local al servicio de las Administraciones Locales. En relación con los miembros de los cuerpos de Policía Local al servicio de las Administraciones Locales, procederá aplicar un tipo de cotización adicional sobre la base de cotización por contingencias comunes, tanto para la Administración como para el funcionario, a partir de la entrada en vigor de la norma reglamentaria por la que se establezca el coeficiente reductor de la edad de jubilación en favor de ese colectivo. El tipo de cotización adicional a que se refiere el párrafo anterior será del 10,60 por ciento, del que el 8,84 por ciento será a cargo de la administración y el 1,76 por ciento a cargo del funcionario"*).



CONSEJO DE ESTADO

A lo largo del procedimiento, algunos particulares y órganos informantes han cuestionado la oportunidad de la medida. No cabe ignorar que el artículo 206.1 del TRLGSS no debería sino considerarse una medida de aplicación excepcional, máxime en una coyuntura en la que ante el aumento de la esperanza demográfica, la crisis demográfica española y la consiguiente amenaza de la sostenibilidad financiera del sistema de Seguridad Social, se ha optado por el aumento general de la edad de jubilación (Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social).

Sin embargo, existen otros colectivos en una situación similar a los cuales se les ha aplicado ya un coeficiente reductor de su edad de jubilación; efectivamente, existen otras previsiones similares para los miembros del cuerpo de la Ertzaintza (disposición adicional vigésima del TRLGSS, que equivale a la disposición adicional cuadragésima séptima del anterior texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, en la versión dada por la disposición final 3.13 de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010), mineros (Real Decreto 2366/1984, de 26 de diciembre, sobre reducción de la edad de jubilación de determinados grupos profesionales incluidos en el ámbito del Estatuto del Minero, aprobado por el Real Decreto 3255/1983, de 21 de diciembre), personal de vuelo (Real Decreto 1559/1986, de 28 de junio, por el que se reduce la edad de jubilación del personal de vuelo de trabajos aéreos), trabajadores ferroviarios, artistas y toreros (Real Decreto 2621/1986, de 24 de diciembre, por el que integran los Regímenes Especiales de la Seguridad Social de Trabajadores Ferroviarios, Jugadores de Fútbol, Representantes de Comercio, Toreros y Artistas en el Régimen General, así como se procede a la integración del Régimen de Escritores de Libros en el Régimen Especial de Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos) y bomberos (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). La jubilación de la Policía Nacional y la Guardia Civil, por su especial naturaleza, también presenta un régimen especial a través de la situación administrativa de reserva (Ley

9



CONSEJO DE ESTADO

Orgánica 9/2015, de 28 de julio, de Régimen de Personal de la Policía Nacional, y Ley 29/2014, de 28 de noviembre, de Régimen del Personal de la Guardia Civil).

Habiendo acreditado los informes emitidos a lo largo del expediente el cumplimiento de los requisitos legales para la aplicación del coeficiente reductor a la edad de jubilación de los policías locales, el Consejo de Estado no objeta la iniciativa adoptada por el departamento consultante y, en consecuencia, la elevación al Consejo de Ministros para su aprobación, del real decreto sometido a consulta.

VI.- Observaciones al proyecto

- A la parte expositiva:

Sería recomendable que en la parte expositiva se hiciese referencia a la disposición adicional centésima sexagésima cuarta de la Ley 6/2018, de 3 julio, de Presupuestos Generales del Estado para 2018. Además, se sugiere también que se pondere la conveniencia de adecuar la referencia a la Ley 50/1997 en su versión anterior, pues esta ha sido la que ha regido este procedimiento normativo, con mención de la fecha de iniciación de la tramitación en aras de evitar la confusión jurídica.

- Al articulado:

El ámbito subjetivo de aplicación previsto, en el artículo 1, se corresponde con el de los estudios que acreditan la conveniencia de aplicar un coeficiente reductor en la edad de jubilación de los policías locales, independientemente de que hayan permanecido siempre o no al servicio de la misma corporación; por este motivo, esta norma no se aplica a los policías que no lo sean de carrera, o que no sean policía local, puesto que son las funciones de policía local las que se han evaluado en los estudios que han justificado la medida que pretende aprobarse.

9



CONSEJO DE ESTADO

El artículo 2 prevé una reducción de la edad ordinaria de jubilación (escala progresiva de 65 a 67 años) en un periodo equivalente al que resulte de aplicar a los años completos efectivamente trabajados como policía local el coeficiente reductor del 0,20 con el límite de reducción de la edad de jubilación en 5 o 6 años (en función de si los años de cotización y actividad efectiva superan o no los 37). El cómputo no es idéntico al previsto para los miembros del cuerpo de la Ertzaintza y bomberos, ya que para estos colectivos se aplica el mencionado coeficiente del 0,20, pero es posible acceder a la jubilación a los 59 años a partir de los 35 años de cotización. Ello se explica por la modificación de la edad de jubilación operada por la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social.

Esta reducción es respetuosa con el límite previsto en el artículo 3.3 del Real Decreto 1698/2011: *"3. La aplicación de la reducción o la anticipación de la edad de jubilación en ningún caso dará ocasión a que el interesado pueda acceder a la pensión de jubilación con una edad inferior a los 52 años"*.

Sería conveniente, no obstante, que en el apartado primero de este artículo no solo se hiciese referencia al artículo 205.1.a) del TRLGSS, sino también a su régimen transitorio (disposición transitoria séptima del TRGSS sobre la aplicación paulatina de la edad de jubilación y de los años de cotización).

Los artículos 3 y 4, relativos al cómputo del tiempo trabajado y a la consideración como cotizado del tiempo de reducción, siguen fielmente los artículos 4 y 5 del Real Decreto 1698/2011. Respecto a ellos, este Consejo de Estado ya señaló (dictamen nº 1.835/2011): *"El cálculo del período de tiempo "efectivamente trabajado" a efectos de la aplicación del coeficiente o de la anticipación de edad plantea el posible descuento de las ausencias del trabajo, sean días de descanso o vacaciones o "faltas al trabajo". La cuestión fue abordada, en el caso de los trabajadores ferroviarios, por el artículo 3 del Real Decreto 2621/1986, de 24 de diciembre, descontándose todas las faltas al trabajo excepto las que tuvieran por motivo la baja médica y las autorizadas con derecho a retribución por las normas aplicables; también lo fue para los*

9



CONSEJO DE ESTADO

bomberos al servicio de las Administraciones públicas, por el artículo 3 del Real Decreto 383/2008, de 14 de marzo, que excluye del cómputo de faltas las que tengan por motivo la baja médica por enfermedad común o profesional, o accidente, sea o no de trabajo, la suspensión del contrato de trabajo por maternidad, paternidad, adopción, acogimiento, riesgo durante el embarazo o riesgo durante la lactancia natural y las autorizadas en las correspondientes disposiciones laborales con derecho a retribución. El artículo 4 del Proyecto sigue este último criterio, lo que no se objeta, al no constatarse la existencia de razones que justifiquen un tratamiento diferenciado de ese precedente inmediato. Lo mismo se ha de decir del artículo 5 del Proyecto, que tiene como antecedente el artículo 4 del Real Decreto 383/2008, y que considera como cotizado el tiempo de reducción para determinar la edad ordinaria de acceso a la jubilación y el porcentaje aplicable a la correspondiente base reguladora para calcular el importe de la pensión...”.

El artículo 5, en relación con los efectos del coeficiente reductor, sigue la misma redacción que el equivalente de la normativa prevista para el cuerpo de bomberos, al entender que pueden acogerse a la reducción no solo los policías locales que hayan permanecido en situación de alta por dicha actividad hasta la fecha en que se produzca el hecho causante de la pensión de jubilación, sino también quienes, habiendo alcanzado la edad de acceso a la jubilación que en cada caso resulte de la aplicación de lo establecido en el artículo 2, cesen en su actividad como policía local, pero permanezcan en alta por razón del desempeño de una actividad laboral diferente, cualquiera que sea el régimen de la Seguridad Social en el que por razón de esta queden encuadrados.

El artículo 6 prevé que el coste de esta jubilación anticipada se compense a través de una cotización adicional o recargada *“en los términos y condiciones que se establezcan legalmente”*. Este inciso debería sustituirse por la remisión a la disposición adicional centésima sexagésima cuarta de la Ley 6/2018, de 3 julio, de Presupuestos Generales del Estado para 2018. Igualmente, la referencia al artículo 206.1 del TRLGSS debería completarse con la disposición transitoria séptima de este mismo cuerpo legal.



CONSEJO DE ESTADO

No se realizan observaciones a la parte final.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, por mayoría, es de dictamen:

Que, una vez consideradas las observaciones que se formulan en el cuerpo del presente dictamen, puede V. E. elevar al Consejo de Ministros, para su aprobación, el proyecto de Real Decreto 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".

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

Madrid, 29 de noviembre de 2018

LA SECRETARIA GENERAL,

LA PRESIDENTA,

EXCMA. SRA. MINISTRA DE TRABAJO, MIGRACIONES Y SEGURIDAD SOCIAL.