

¿Los bomberos deben estar en alta real (trabajando) en el momento que acceden a la pensión de jubilación anticipada?, ¿y los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad encuadrados en el Régimen General de la Seguridad Social?

Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo 1347/2024, de 17 de diciembre

María Areta Martínez

Profesora titular de universidad en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

Universidad Rey Juan Carlos (España)

maria.areta@urjc.es | <https://orcid.org/0000-0003-4656-7072>

Extracto

El artículo 5 del Real Decreto (RD) 383/2008, de 14 de marzo, exige que los bomberos al servicio de las Administraciones y organismos públicos estén en alta real para acceder a la jubilación anticipada; es decir, los bomberos deben estar trabajando en la propia actividad o en otra actividad laboral diferente para poder beneficiarse del coeficiente reductor de la edad de jubilación. La Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Social) núm. 1347/2024, de 17 de diciembre, dictamina que el artículo 5 del RD 383/2008 es una disposición reglamentaria *ultra vires* porque se excede en su facultad de desarrollo normativo al incorporar *ex novo* el requisito de alta real, no previsto en la norma de rango legal superior que desarrolla, que es el artículo 206.1, párrafo 1.º, de la Ley general de la Seguridad Social –LGSS– (art. 161 bis.1, párrafo 1.º, de la precedente LGSS de 1994). El Tribunal Supremo establece que no cabe aplicar el artículo 5 del RD 383/2008 porque infringe el principio de jerarquía normativa del artículo 9.3 de la Constitución española. Por tanto, los bomberos no tienen que estar necesariamente en alta real (trabajando) para causar derecho a la pensión, siendo suficiente cumplir los requisitos de edad y periodo de cotización. En el caso ahora examinado, el sujeto interesado, que había sido bombero, accede a la pensión de jubilación anticipada desde la situación de incapacidad permanente total para esa profesión habitual.

Palabras clave: bomberos al servicio de las Administraciones y organismos públicos; jubilación anticipada; artículo 5 del Real Decreto 383/2008; requisito de alta; *ultra vires*.

Recibido: 10-08-2025 / Aceptado: 20-08-2025 / Publicado: 05-09-2025

Cómo citar: Areta Martínez, M. (2025) ¿Los bomberos deben estar en alta real (trabajando) en el momento que acceden a la pensión de jubilación anticipada?, ¿y los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad encuadrados en el Régimen General de la Seguridad Social? Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo 1347/2024, de 17 de diciembre. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 488, 240-258. <https://doi.org/10.51302/rtss.2025.24757>



Do firefighters have to be actively working at the time they access early retirement pensions? Do members of the Security and Police Forces who belong to the General Social Security Scheme also have to be actively working at the time they access their early retirement pensions?

Commentary on Supreme Court Ruling 1347/2024, of 17 December

María Areta Martínez

Senior lecturer in Labour and Social Security Law.

Rey Juan Carlos University (Spain)

maria.areta@urjc.es | <https://orcid.org/0000-0003-4656-7072>

Abstract

Article 5 of the Royal Decree 383/2008 states that public service firefighters must be actively working either as a firefighter or in some other employment on the day they access their early retirement pensions.

The Supreme Court Ruling 1347/2024, of 17 December, considers that Article 5 of Royal Decree 383/2008 is *ultra vires* because it goes beyond the powers conferred on it by Article 206.1 of Royal Legislative Decree 8/2015, of 30 October (Article 160 bis.1.1st of previous Royal Legislative Decree 1/1994, of 20 June). It introduces a new requirement not provided for in the law that it develops. Article 5 of Royal Decree 383/2008 violates the principle of normative hierarchy of Article 9.3 of the Spanish Constitution.

The Supreme Court has stated firefighters do not necessarily have to be actively working to access their early retirement pensions once age and contribution requirements have been met.

The Supreme Court finding is that the firefighter can access his early retirement pension despite not being in active employment at the time. He is in fact permanently incapacitated for his habitual occupation.

Keywords: firefighters in the civil and public service organisations; early retirement; article 5 of Royal Decree 383/2008; requirements; *ultra vires*.

Received: 10-08-2025 / Accepted: 20-08-2025 / Published: 05-09-2025

Citation: Areta Martínez, M. (2025). Do firefighters have to be actively working at the time they access early retirement pensions? Do members of the Security and Police Forces who belong to the General Social Security Scheme also have to be actively working at the time they access their early retirement pensions? Commentary on Supreme Court Ruling 1347/2024, of 17 December. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 488, 240-258. <https://doi.org/10.51302/rtss.2025.24757>

1. Marco normativo

La cuestión de fondo que aborda la Sentencia del Tribunal Supremo ([STS 1347/2024, de 17 de diciembre](#), consiste en determinar si para aplicar el coeficiente reductor de la edad de jubilación a los bomberos que trabajan al servicio de las Administraciones y organismos públicos es preciso permanecer en alta real (trabajando) en la fecha del hecho causante de la pensión; dicho de otro modo: si puede aplicarse o no el coeficiente reductor de la edad de jubilación previsto en el [RD 383/2008](#) cuando el bombero accede a la pensión desde una situación asimilada a la de alta o de no alta. Concretamente, en el caso ahora examinado se cuestiona si puede aplicarse el coeficiente reductor de la edad de jubilación a un bombero en situación de incapacidad permanente total.

Para resolver la cuestión, el Tribunal Supremo (TS) pone en relación el [artículo 5 del RD 383/2008](#) (norma de rango reglamentario) con varios preceptos del [Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre](#), por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general de Seguridad Social (LGSS) (norma de rango legal) referidos a la exigencia o no de alta para causar derecho a las prestaciones del Régimen General de la Seguridad Social (RGSS), en general, y a la pensión de jubilación, en particular.

En orden a causar derecho a las prestaciones del RGSS, el TS aplica dos preceptos de la LGSS:

- [Artículo 139.4 de la LGSS](#): «Salvo disposición legal expresa en contrario, la situación de alta del trabajador en este Régimen General condicionará la aplicación al mismo de las normas del presente título».
- [Artículo 165.1 de la LGSS](#):

Para causar derecho a las prestaciones del Régimen General, las personas incluidas en su campo de aplicación habrán de cumplir, además de los requisitos particulares exigidos para acceder a cada una de ellas, el requisito general de estar afiliadas y en alta en dicho Régimen o en situación asimilada a la de alta al sobrevenir la contingencia o situación protegida, salvo disposición legal expresa en contrario.

Los artículos [139.4](#) y [165.1](#) de la LGSS recogen dos reglas, una general y otra especial:

- Regla general: para causar derecho a las prestaciones del RGSS es preciso hallarse en dicho régimen en situación de alta real o en situación asimilada a la de alta en la fecha del hecho causante.

- Regla especial: para causar derecho a las prestaciones del RGSS no es preciso hallarse en dicho régimen en situación de alta real ni en situación asimilada a la de alta si así lo establece expresamente una disposición legal.

En orden a causar derecho a la pensión de jubilación ordinaria en el RGSS, el TS aplica el [artículo 205.3, párrafo 1.º, de la LGSS](#):

No obstante lo dispuesto en el párrafo primero del apartado 1, la pensión de jubilación podrá causarse, aunque los interesados no se encuentren en el momento del hecho causante en alta o situación asimilada a la de alta, siempre que reúnan los requisitos de edad y cotización contemplados en el citado apartado 1.

El [artículo 205.3, párrafo 1.º, de la LGSS](#) contiene la regla especial apuntada por los artículos [139.4](#) y [165.1](#) de la LGSS; es decir, se configura como una disposición legal que expresamente exceptúa el requisito de alta en la fecha del hecho causante. Así, para causar derecho a la pensión de jubilación ordinaria en el RGSS es suficiente con que la persona trabajadora acredite la edad y el periodo de carencia (general y específico) legalmente exigidos, no siendo necesario encontrarse en alta real ni en situación asimilada a la de alta.

En orden a causar derecho a la pensión de jubilación anticipada por razón de actividad en el RGSS, el TS parte del [artículo 206.1, párrafo 1.º, de la LGSS](#), según el cual:

La edad mínima de acceso a la pensión de jubilación a la que se refiere el artículo 205.1 a) podrá ser rebajada por real decreto, a propuesta del titular del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, 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.

Este precepto es trasunto del derogado [artículo 161 bis.1, párrafo 1.º, del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio](#), por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general de Seguridad Social (LGSS de 1994).

En desarrollo del [artículo 161 bis.1, párrafo 1.º, de la LGSS de 1994](#) (actual [art. 206.1, párr. 1.º, LGSS](#)) se aprobó el [RD 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, cuyo [artículo 5](#) dispone lo siguiente:

Tanto la reducción de la edad como el cómputo, a efectos de cotización, del tiempo en que resulte reducida aquella, que se establecen en los artículos anteriores,

serán de aplicación a los bomberos 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.

Asimismo, mantendrán el derecho a estos mismos beneficios 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 bombero, 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 ésta queden encuadrados.

Por tanto, los bomberos deben estar en situación de alta en la fecha del hecho causante de la pensión de jubilación para aplicar el correspondiente coeficiente reductor. Del tenor literal del precepto reglamentario se desprende que el alta debe ser: 1) en la propia actividad de bombero (art. 5, párr. 1.º, RD 383/2008) o 2) en una actividad laboral diferente (art. 5, párr. 2.º, RD 383/2008). Dos consideraciones al respecto:

- Primera consideración: el [artículo 5 del RD 383/2008](#) exige que el alta sea real, es decir, que el bombero debe estar trabajando en el momento del hecho causante de la pensión. Por tanto, el bombero no puede acceder a la pensión desde una situación asimilada a la de alta y menos todavía desde una situación de no alta.
- Segunda consideración: el [artículo 5 del RD 383/2008](#) exige estar trabajando (alta real) como bombero o en otra actividad laboral diferente. Por tanto: 1) no es preciso que la actividad realizada en la fecha del hecho causante sea la de bombero, y 2) si la actividad realizada en la fecha del hecho causante no es la de bombero, es preciso que sea laboral, lo cual significa *stricto sensu* que no podría accederse a la pensión desde una actividad no laboral (autónomo, TRADE, etc.).

Llegados a este punto, la cuestión pasa por determinar si el [artículo 5 del RD 383/2008](#) respeta el principio de jerarquía normativa, es decir, si su contenido no contraviene lo dispuesto en la norma jurídica de rango legal superior desarrollada, que es la LGSS, y en particular, sus artículos 139.4, 165.1, 205.3 y 206.1. La cuestión que se plantea es la siguiente: ¿el [artículo 5 del RD 383/2008](#) incurre en *ultra vires* por sobrepasar la facultad de desarrollo legislativo que le confiere el [artículo 206.1 de la LGSS](#) (antiguo art. 161 bis.1, párr. 1.º, [LGSS de 1994](#))? Precisamente por ser esta la cuestión, el marco normativo se completa con el [artículo 9.3 de la Constitución española](#) (CE):

La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

El TS realiza una argumentación clara y ordenada a partir de las normas jurídicas expuestas más arriba, invocando también la jurisprudencia contencioso-administrativa sobre el alcance del principio de jerarquía normativa en la relación entre una ley y su desarrollo reglamentario: SSTS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, 113/2024, de 24 de junio, y 1120/2024, de 25 de junio.

2. Breve síntesis del supuesto de hecho

En orden a la resolución de la cuestión de fondo planteada destaca el *iter* cronológico señalado a continuación:

Desde agosto de 1989, el trabajador demandante está afiliado a la Seguridad Social y encuadrado en el RGSS con la categoría de bombero profesional al servicio del Ayuntamiento de Vigo.

El 30 de septiembre de 2020, el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) dicta resolución declarando al trabajador en situación de incapacidad permanente total para su profesión habitual de bombero, con reserva de plaza. El trabajador no puede pasar a segunda actividad por no estar prevista dicha situación en la Administración local (Ayuntamiento de Vigo) para la que ha venido prestando servicios.

Desde febrero de 2021, el trabajador figura inscrito como demandante de empleo.

El 23 de abril de 2021, el INSS dicta resolución denegatoria de la pensión de jubilación solicitada por el trabajador al amparo del [RD 383/2008](#), argumentando que no se encontraba en situación de alta real (trabajando) en la fecha del hecho causante. El trabajador interpone demanda frente a la resolución desestimatoria de la pensión de jubilación.

El 7 de septiembre de 2021, el Juzgado de lo Social núm. 2 de Vigo dicta sentencia que estima íntegramente la demanda presentada por el trabajador contra el INSS y la Tesorería General de la Seguridad Social, declarando su derecho a percibir la prestación de jubilación anticipada en la cuantía que legalmente proceda y con efectos desde la fecha de la solicitud.

El 18 de mayo de 2022, la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia (TSJ) de Galicia dicta la sentencia 2356/2022, que resuelve el recurso de suplicación 6347/2021, formulado por el INSS contra la sentencia del Juzgado de lo Social núm. 2 de Vigo, de 7 de septiembre de 2021. La sala estima el recurso de suplicación, revocando la sentencia estimatoria dictada por el juzgado de lo social, desestimando la demanda en la que se solicitaba la aplicación del coeficiente reductor de la edad de jubilación previsto en el [RD 383/2008](#), y absolviendo al INSS de los pedimentos ejercitados en su contra. El TSJ de Galicia considera que el [artículo 5 del RD 383/2008](#) no incurre en *ultra vires* al exigir el requisito de alta real en la fecha del hecho causante de la pensión de jubilación. La sala considera que los requisitos previstos en el [RD 383/2008](#) están expresamente contemplados en el [RD 1698/2011, de 18](#)

de noviembre, que es la norma que lleva a cabo el desarrollo directo del [artículo 206.1 de la LGSS \(art. 161 bis.1, párr. 1.º, de la precedente LGSS de 1994\)](#), regulando el procedimiento general para establecer coeficientes reductores y anticipar la edad de jubilación en el sistema de Seguridad Social.

El trabajador interpone recurso de casación para la unificación de doctrina frente a la Sentencia del TSJ de Galicia 2356/2022, de 18 de mayo, que se formaliza mediante escrito fundado en la contradicción de la sentencia recurrida con la Sentencia del TSJ de Madrid 631/2015, de 31 de julio. El recurso fue admitido a trámite y, no habiéndose personado la parte recurrida, se pasaron las actuaciones al Ministerio Fiscal, que informó en contra de la estimación del recurso.

El 17 de diciembre de 2024, la Sala de lo Social del TS dicta la [Sentencia núm. 1347/2024](#), que resuelve el recurso núm. 5336/2022, interpuesto frente a la Sentencia del TSJ de Galicia, y que ahora se analiza en las páginas que siguen a continuación.

3. Claves de la doctrina jurisprudencial

La [STS 1347/2024, de 17 de diciembre](#), dictamina que el [artículo 5 del RD 383/2008](#) incurre en *ultra vires* porque, tratándose de un reglamento ejecutivo, se excede en su facultad de desarrollo normativo. El TS considera que el referido precepto reglamentario es contrario al principio de jerarquía normativa del [artículo 9.3 de la CE](#), de ahí que no quepa su aplicación. Nótese que el [artículo 6 de la Ley orgánica 6/1985, de 1 de julio](#), del Poder Judicial (LOPJ), dispone que «Los Jueces y Tribunales no aplicarán los reglamentos o cualquier otra disposición contrarios a la Constitución, a la ley o al principio de jerarquía normativa».

Como no cabe aplicar el [artículo 5 del RD 383/2008](#), por ser contrario al principio constitucional de jerarquía normativa, no es preciso que el bombero se encuentre en situación de alta real (trabajando) en la fecha del hecho causante de la pensión de jubilación. Puede aplicar la regla especial del [artículo 205.3 de la LGSS](#), que exceptúa el requisito de alta para acceder a la pensión de jubilación. Por tanto, el sujeto interesado, que había sido bombero, puede causar derecho a la pensión de jubilación desde la situación de incapacidad permanente total, con aplicación del coeficiente reductor previsto en el [RD 383/2008](#).

La doctrina del TS se sintetiza en dos ideas clave recogidas en los siguientes pasajes de la [STS 1347/2024](#).

Primera idea clave: la pensión de jubilación anticipada por razón de actividad puede causarse desde las situaciones de alta real, asimilada a la de alta y no alta (arts. [205.3](#) y [206.1](#) LGSS), salvo que se trate de miembros de los Cuerpos de Policía dependientes de las comunidades autónomas (Cataluña, Navarra y País Vasco), a quienes la LGSS exige estar en alta real para el reconocimiento de la pensión:

La interpretación del art. 205.3, en relación con el art. 206.1 de la LGSS, obliga a concluir que la exclusión del requisito de alta o situación asimilada, prevista para las pensiones de jubilación ordinarias, se aplica a las pensiones de jubilación anticipada por razón de la actividad cuando el solicitante alcanza la correspondiente edad (una vez aplicados los coeficientes reductores) (FJ Tercero.1. d).

El artículo 206.1 de la LGSS no exige la permanencia en situación de alta para el reconocimiento de la pensión de jubilación anticipada por razón de la actividad. Solamente hay tres supuestos en los que la LGSS exige la permanencia en situación de alta para el reconocimiento de la pensión de jubilación anticipada por razón de la actividad: los miembros de la Ertzaintza, los Mossos d'Esquadra y la Policía Foral de Navarra (FJ Tercero.1. e).

El requisito consistente en que el beneficiario permanezca en situación de alta solo lo exige la LGSS a los miembros del Cuerpo de la Ertzaintza, los Mossos d'Esquadra y la Policía Foral de Navarra. El art. 5 del Real Decreto 1449/2018, de 14 de diciembre, lo exige a los policías locales (FJ Cuarto.3).

Segunda idea clave: el [artículo 5 del RD 383/2008](#) incurre en *ultra vires*, contraviniendo el principio de jerarquía normativa del [artículo 9.3 de la CE](#):

El Real Decreto 383/2008 introduce un requisito que el artículo 161 bis.1 de la LGSS de 1994 y el artículo 206.1 de la LGSS de 2015 no exigen: para poder acceder a esta pensión de jubilación anticipada es necesario que el bombero permanezca en alta como tal o por razón de una actividad laboral diferente hasta la fecha del hecho causante de la pensión de jubilación (FJ Cuarto.1).

A juicio de esta Sala, el art. 5 del Real Decreto 383/2008 incurrió en un exceso en el desarrollo normativo del art. 161 bis de la LGSS de 1994 (del cual es trasunto el art. 206.1 de la vigente LGSS de 2015) porque no se limitó a aspectos procedimentales o instrumentales para facilitar la aplicación de ese precepto legal, sino que añadió un requisito para poder ser beneficiario de la pensión de jubilación anticipada, que la ley no preveía: que el solicitante de la pensión permanezca de alta en la Seguridad Social. El círculo de quienes pueden ser beneficiarios de esta pensión es más restringido con la norma de desarrollo que con la ley desarrollada. Por ello, el Real Decreto infringe el principio de jerarquía normativa del art. 9.3 de la Constitución (FJ Cuarto.4).

La exigencia introducida por el Real Decreto 383/2008 de que el demandante permaneciera de alta como bombero o en una actividad laboral diferente, infringe el principio de jerarquía normativa. Cuando la LGSS ha querido exigir el requisito de permanencia de alta en la Seguridad Social para el devengo de la jubilación anticipada por razón de actividad, lo ha hecho, como en el caso de los miembros del Cuerpo de la Ertzaintza, los Mossos d'Esquadra y la Policía Foral de Navarra. Al no exigirlo respecto de los bomberos, el actor tiene derecho a acceder a la pensión de jubilación anticipada. Se trata de un requisito adicional para el reconocimiento de la pensión que la LGSS no exige (FJ Sexto).

4. Trascendencia de la doctrina establecida por el TS más allá del caso

4.1. Los bomberos al servicio de las Administraciones y organismos públicos pueden beneficiarse del coeficiente reductor de la edad de jubilación aun no estando en alta real en el momento de acceso a la pensión. ¿Qué pasa con el artículo 5 del RD 383/2008 tras apreciar el TS que incurre en *ultra vires*?

Los artículos 139.4 y 165.1 de la LGSS establecen que para causar derecho a las prestaciones del RGSS, la persona interesada debe estar en alta real o en situación asimilada a la de alta en la fecha del hecho causante. Ambos preceptos añaden que el alta es requisito para causar derecho a las prestaciones, «salvo disposición legal expresa en contrario», es decir, salvo que una disposición legal establezca expresamente que no lo es. Por tanto, una disposición legal puede excepcionar el requisito de alta (real, asimilada) para causar derecho a una concreta prestación del RGSS. Llegados a este punto conviene identificar tres tipos de disposiciones legales en la regulación del requisito de alta para causar derecho a las prestaciones del RGSS:

- Disposición legal que exige el requisito de alta (real, asimilada) para causar derecho a una concreta prestación del RGSS. Es el caso de las disposiciones legales siguientes: 1) [artículo 172 de la LGSS](#) (subsidio de incapacidad temporal); 2) [artículo 178.1 de la LGSS](#) (subsidio por nacimiento y cuidado de menor); 3) [artículo 195.1, párrafo 1.º, LGSS](#) (prestaciones de incapacidad permanente parcial, incapacidad permanente total, incapacidad permanente absoluta, gran incapacidad); 4) [artículo 202 de la LGSS](#) (indemnizaciones por lesiones permanentes no invalidantes); 5) [artículo 205.1 de la LGSS](#) (pensión de jubilación), y 6) [artículo 217.1 a\) de la LGSS](#) (prestaciones por muerte y supervivencia). Los preceptos legales señalados exigen que el sujeto interesado esté en alta real o en situación asimilada a la de alta para causar derecho a la correspondiente prestación del RGSS, y lo hacen utilizando la misma técnica jurídica, que es por remisión al [artículo 165.1 de la LGSS](#). El [artículo 266 a\) de la LGSS](#), referido a la prestación por desempleo, también es una disposición legal que exige expresamente el requisito de alta (real, asimilada) en la fecha del hecho causante, aunque la técnica jurídica que emplea no es la de remisión a otra disposición normativa.
- Disposición legal que expresamente excepciona el requisito de alta (real, asimilada) para causar derecho a una concreta prestación del RGSS: es el caso del [artículo 205.3, párrafo 1.º, de la LGSS](#), que permite causar derecho a la pensión de jubilación ordinaria aunque el sujeto interesado no esté de alta o en situación

asimilada a la de alta en la fecha del hecho causante. También es el caso del [artículo 195.4, párrafo 1.º](#), de la LGSS, que permite causar derecho a las pensiones de incapacidad permanente absoluta y gran incapacidad derivadas de contingencias comunes, aunque el interesado no se encuentre en alta real o en situación asimilada a la de alta en el momento del hecho causante. Nótese que en las tres pensiones (jubilación, incapacidad permanente absoluta, gran incapacidad), la LGSS establece, en primer lugar, la regla general de alta (real o asimilada) para acceder a ellas (arts. [195.1, párr. 1.º](#) y [205.1](#) LGSS), y acto seguido añade la regla especial que excepciona expresamente el requisito de alta; dicho de otro modo: siendo la regla general acreditar el requisito de alta real o situación asimilada a la de alta en la fecha del hecho causante, también es posible causar derecho a la pensión desde la situación de no alta. En definitiva, la persona interesada puede causar derecho a la pensión de jubilación ordinaria y a las pensiones de incapacidad permanente absoluta y gran incapacidad derivadas de contingencias comunes desde alguna de las tres situaciones siguientes: 1) alta real, 2) alta asimilada y 3) no alta.

- Disposición legal que no regula el requisito de alta para causar derecho a una concreta prestación (exigiéndolo, excluyéndolo), sino otro requisito diferente: es el caso del [artículo 206.1 de la LGSS](#), cuyo objeto no es regular el requisito de alta para causar derecho a la jubilación anticipada por razón de actividad. El [artículo 206.1 de la LGSS](#) no tiene por objeto exigir el alta (real, asimilada) ni excepcionar el alta, sino regular otro requisito distinto, que es la edad de acceso a la pensión de jubilación para determinadas actividades. Concretamente, el [párrafo 1.º del artículo 206.1 de la LGSS](#) señala que la edad de jubilación ordinaria del [artículo 205.1 a\) de la LGSS](#) podrá ser rebajada: 1) mediante real decreto, a propuesta del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, y 2) para 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. El [párrafo 2.º del artículo 206.1 de la LGSS](#) añade que una norma de rango reglamentario regulará el procedimiento general para establecer coeficientes reductores que permitan anticipar la edad de jubilación en el sistema de la Seguridad Social. En definitiva, el [artículo 206.1 de la LGSS](#) remite a la norma de rango reglamentario para determinar: 1) las concretas actividades profesionales cuyos trabajos excepcionalmente penosos, tóxicos, peligrosos o insalubres permiten anticipar la edad ordinaria de jubilación, y 2) el procedimiento general para establecer los coeficientes reductores de la edad de jubilación en las actividades profesionales que son excepcionalmente penosas, tóxicas, peligrosas o insalubres. Dado que se trata de un real decreto ejecutivo (no independiente), este no podrá ir más allá de la facultad de desarrollo normativo que le confiere el [artículo 206.1 de la LGSS](#), es decir, no podrá regular aspectos distintos de los expresamente señalados; y caso de hacerlo, incurría

en *ultra vires*. Cabe entender que, salvo la edad, que se rige por lo dispuesto en el [artículo 206.1 de la LGSS](#), los demás requisitos para causar derecho a la pensión de jubilación anticipada por razón de actividad (afiliación, alta, periodo de carencia general y específica) serán los recogidos en el [artículo 205.1 de la LGSS](#) para la jubilación ordinaria, de modo que la persona interesada puede estar en el momento del hecho causante en situación de: 1) alta real ([art. 205.1 LGSS](#)), 2) asimilada a la de alta ([art. 205.1 LGSS](#)) o 3) no alta ([art. 205.3 LGSS](#)).

La [STS 1347/2024, de 17 de diciembre](#), invita a reflexionar sobre qué hacer a partir del momento en que un órgano jurisdiccional del orden social deja de aplicar el contenido de una norma reglamentaria en materia de Seguridad Social por apreciar *ultra vires*. ¿Qué hacer con el [artículo 5 del RD 383/2008](#) tras declarar el TS que incurre en *ultra vires*? Una solución, no la única, es reformar el [RD 383/2008](#) para eliminar el *ultra vires*. El pasado 19 de mayo de 2025 finalizó el plazo de audiencia e información pública del «Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 383/2008, de 14 de marzo, por el que se establece el coeficiente reductor de la edad de jubilación en favor de los bomberos al servicio de las Administraciones y Organismos Públicos». La modificación reglamentaria tiene por objeto dar cumplimiento a la [disposición adicional cuarta de la Ley 5/2024](#), que contempla la jubilación de bomberos forestales en los términos siguientes: 1) la jubilación de este colectivo se rige por la normativa específica de Seguridad Social de los bomberos al servicio de las Administraciones y organismos públicos, es decir, por el [RD 383/2008](#), y 2) en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la [Ley 5/2024](#) (antes del 11 de noviembre de 2025) se adoptarán las medidas necesarias para el reconocimiento de todo el tiempo trabajado en la actividad de vigilancia y extinción de incendios forestales para la concesión de los coeficientes reductores. El INSS ([Criterio de Gestión núm. 4/2025, de 5 de marzo](#)) ha señalado que mientras no se apruebe la oportuna modificación del [RD 383/2008](#), no podrán reconocerse pensiones de jubilación con aplicación de coeficientes reductores en favor de bomberos forestales. Aunque el objeto del referido proyecto de real decreto es modificar el [RD 383/2008](#) para dar cumplimiento a la [disposición adicional cuarta de la Ley 5/2024](#) en los términos expuestos, tal vez pueda dar un paso más y, a la vista de la doctrina recogida en la [STS 1347/2024](#), suprimir del [artículo 5 del RD 383/2008](#) el requisito adicional de alta real en la fecha del hecho causante, que condiciona la aplicación del coeficiente reductor de la edad de jubilación. Con esta modificación se eliminaría el *ultra vires*. De no llevarse a cabo tal supresión, se daría una situación anómala, y es la imposibilidad de aplicar un precepto reglamentario vigente ([art. 5 RD 383/2008](#)) por resultar contrario al principio constitucional de jerarquía normativa.

Caso de no reformarse el [artículo 5 del RD 383/2008](#) para eliminar el *ultra vires* apreciado por la Sala de lo Social del TS, podría activarse el control de legalidad ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Nótese que el control de legalidad del [artículo 5 del RD 383/2008](#) puede articularse únicamente mediante la impugnación directa a través del recurso contencioso-administrativo, no teniendo cabida la impugnación indirecta mediante la cuestión de ilegalidad. De acuerdo con lo dispuesto en el [artículo 2 o\) de la Ley 36/2011](#), los

órganos jurisdiccionales del orden social tienen competencia para conocer las cuestiones litigiosas que se promuevan en materia de pensión de jubilación de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación del [RD 383/2008](#), de modo que, a la vista de la doctrina recogida en la [STS 1347/2024](#), dejarán de aplicar al colectivo de bomberos el requisito reglamentario de alta real para causar derecho a la pensión de jubilación anticipada por razón de la actividad, por resultar contrario al principio de jerarquía normativa; sin poder ir más allá, es decir, sin poder declarar la nulidad del [artículo 5 del RD 383/2005](#) y sin poder tampoco plantear cuestión de ilegalidad al amparo del [artículo 27 de la Ley 29/1998](#). Los [artículos 123 a 126 de la Ley 29/1998](#) regulan la cuestión de ilegalidad, que tiene por objeto examinar la adecuación de una norma reglamentaria a una norma de rango legal superior. No obstante, la cuestión de ilegalidad solo puede plantearse por órganos judiciales de la jurisdicción contencioso-administrativa, no así por órganos judiciales externos a ella. Concretamente,

Cuando un Juez o Tribunal de lo Contencioso-administrativo hubiere dictado sentencia firme estimatoria por considerar ilegal el contenido de la disposición general aplicada, deberá plantear la cuestión de ilegalidad ante el Tribunal competente para conocer del recurso directo contra la disposición [...].

Sucede que los órganos judiciales de la jurisdicción contencioso-administrativa no tienen competencia para resolver las cuestiones litigiosas que se promuevan en materia de pensión de jubilación de los bomberos al servicio de las Administraciones y organismos públicos, de ahí que no hay posibilidad de que planteen cuestión de ilegalidad con el fin de examinar si cabe anular el [artículo 5 del RD 383/2008](#), por conculcar el principio de jerarquía normativa. Llegados a este punto, el control de legalidad del [artículo 5 del RD 383/2008](#) solo puede articularse a través del recurso contencioso-administrativo ante el TS, ex [artículo 25 y siguientes de la Ley 29/1998](#). No consta la puesta en marcha de esta vía judicial de impugnación directa de la norma reglamentaria.

Conviene apuntar que el TS ha apreciado el *ultra vires* del [artículo 5 del RD 383/2008](#) una sola vez, en la [STS 1347/2024](#), sin que, de momento, haya reiterado doctrina en sentencia posterior, creando así jurisprudencia, ex [artículo 1.6 del Código Civil](#). No obstante, tras la referida sentencia se ha dictado el Auto del TS (ATS) de 25 de marzo de 2025 (rec. 3002/2024), que declara la inadmisión del recurso de casación para la unificación de doctrina, cuya cuestión de fondo es la misma; a saber, si debe aplicarse o no a un bombero el coeficiente reductor de la edad de jubilación cuando accede a la pensión desde una situación que no es la de alta real. Aunque el TS no entra a analizar la cuestión por apreciar falta de contradicción, señala un aspecto importante que debe tenerse en cuenta, y es que la Sentencia del TSJ de Andalucía recurrida en casación para la notificación de doctrina «resuelve con arreglo a la doctrina de esta Sala IV establecida en la reciente STS de fecha 17/12/2024 (R. 5336/2022)». Aunque todavía no hay *stricto sensu* jurisprudencia sobre la cuestión planteada, por haberse dictado de momento una sola STS, el referido ATS advierte que la doctrina recogida por la Sentencia del TSJ de Andalucía es la correcta. De todos

modos, lo más prudente y adecuado sea, tal vez, esperar a que la Sala de lo Social del TS tenga ocasión de reiterar el criterio recogido en su [Sentencia 1347/2024](#). Hasta entonces, cualquier órgano jurisdiccional del orden social dejará de aplicar el [artículo 5 del RD 383/2008](#) con base en el [artículo 6 de la LOPJ](#), si considera que incurre en *ultra vires* y es contrario al principio constitucional de jerarquía normativa.

La trascendencia de la doctrina establecida en la [STS 1347/2024, de 17 de diciembre](#), es más que notable. Si resulta que el [artículo 5 del RD 383/2008](#) incurre en *ultra vires* por exigir a los bomberos un requisito adicional (alta real) para aplicar el coeficiente reductor de la edad de jubilación, que la LGSS no exige, esto lleva a plantear qué sucede con las demás normas reglamentarias que también exigen a otros colectivos el mismo requisito adicional para aplicar el coeficiente reductor. ¿El hecho de que el [artículo 5 del RD 383/2008](#) incurre en *ultra vires* supone que las demás normas reglamentarias incurren igualmente en *ultra vires*? Todo apunta a que la respuesta es afirmativa. La [STS 1347/2024](#) hace referencia al [artículo 6.2 del RD 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 exige el requisito de alta real en los términos siguientes:

El período de tiempo en que resulte reducida la edad de jubilación de los trabajadores cuyas actividades laborales en las escalas, categorías o especialidades, estén comprendidas en el artículo 2.b), 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, siempre que hayan permanecido en situación de alta por dicha actividad en la correspondiente escala, categoría o especialidad, hasta la fecha en que se produzca el hecho causante de la pensión de jubilación o, en su caso, hayan permanecido percibiendo prestación por desempleo o prestación por cese de actividad, respectivamente, en los dos años o en los doce meses inmediatamente anteriores al momento de causar el derecho.

Asimismo, mantendrán el derecho a estos mismos beneficios quienes, habiendo alcanzado la edad de acceso a la jubilación que en cada caso resulte de la aplicación de lo establecido en el artículo 3.2, cesen en su actividad penosa, tóxica, peligrosa o insalubre, 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 ésta queden encuadrados.

El FJ Quinto.2 de la [STS 1347/2024](#) es categórico al afirmar que el [artículo 6.2 del RD 1698/2011](#) tampoco puede imponer un requisito para el reconocimiento de esta pensión que la LGSS no exige, de modo que, al igual que el [artículo 5.2 del RD 383/2008](#), incurre en *ultra vires*. Nótese que el [RD 1698/2011](#) ha sido derogado y sustituido por el [RD 402/2025, de 27 de mayo](#), por el que se regula el procedimiento previo para determinar los supuestos en los que procede permitir anticipar la edad de jubilación en el sistema de la Seguridad

Social mediante la aplicación de coeficientes reductores. En cierto modo, los [artículos 5.1 y 5.2 del RD 402/2025](#) tratan de salvar el *ultra vires* en el que incurría el [artículo 6.2 del precedente RD 1698/2011](#), porque permiten la aplicación de coeficientes reductores de la edad de jubilación cuando el sujeto interesado accede a la pensión no solo desde la situación de alta real (trabajando), sino también desde: 1) la situación de prolongación de los efectos económicos de la incapacidad temporal prevista en el [artículo 174.5 de la LGSS](#); y 2) desde la situación asimilada a la de alta. No obstante, el acceso a la pensión de jubilación desde una situación asimilada a la de alta queda limitado a los supuestos del [artículo 4.1 b\) del RD 402/2025](#). Además, esta norma reglamentaria no contempla el acceso a la pensión de jubilación anticipada por razón de actividad desde la situación de no alta. Aunque el [RD 402/2025](#), a diferencia del [RD 1698/2011](#), amplía la posibilidad de aplicar coeficientes reductores de la edad de jubilación más allá de la situación de alta real, ello no impide afirmar que incurre en *ultra vires* porque se extralimita en su facultad de desarrollo normativo a partir del momento en el que entra a regular el requisito de alta en el acceso a la pensión de jubilación por razón de actividad, y es que su objeto tendría que quedar limitado, *ex artículo 206.1, párrafo 2.º, de la LGSS*, a establecer el procedimiento general para establecer coeficientes reductores que permitan anticipar la edad de jubilación en el sistema de la Seguridad Social, que incluirá, entre otras, 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 o psíquicos exigidos para continuar con el desarrollo de la actividad a partir de una determinada edad.

4.2 ¿Los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad encuadrados en el RGSS deben estar en alta real para causar derecho a la pensión de jubilación anticipada por razón de su actividad?

Aunque la [STS 1347/2024, de 17 de diciembre](#), tiene por objeto determinar si procede aplicar el coeficiente reductor en la edad de jubilación a un bombero que en la fecha del hecho causante de la pensión no está en alta real (trabajando), sino en situación de incapacidad permanente total, la sala hace referencia en su argumentación jurídica a la normativa que regula el coeficiente reductor de la edad de jubilación de los miembros de los Cuerpos de Policía dependientes de las comunidades autónomas (Mossos d'Esquadra, Policía Foral de Navarra y Ertzaintza) y de las corporaciones locales (Policía Local). A la vista de la doctrina recogida en la [sentencia ahora analizada](#) tiene sentido plantear la cuestión siguiente: ¿los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad encuadrados en el RGSS deben estar en alta real para causar derecho a la pensión de jubilación anticipada por razón de su actividad? Dicho de otro modo: tras declarar el TS que el [artículo 5 del RD 383/2008](#) incurre en *ultra vires*, ¿qué pasa con las normas jurídicas vigentes que exigen a los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad encuadrados en el RGSS estar en alta real para aplicar el correspondiente coeficiente reductor de la edad de jubilación?, ¿y qué hacer con las futu-

ras normas jurídicas que por vez primera regulen los coeficientes reductores de la edad de jubilación de miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad encuadrados en el RGSS que todavía no cuentan con ello?

Para abordar estas cuestiones resulta oportuno diferenciar según se trate de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de las corporaciones locales, de las comunidades autónomas o del Estado.

Coeficiente reductor en la edad de jubilación de los Cuerpos de Policía dependientes de las corporaciones locales (Policía Local). El 2 de enero de 2019 entró en vigor el [RD 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, todos ellos encuadrados en el RGSS. Por tanto, desde el 2 de enero de 2019, los policías locales tienen la posibilidad de beneficiarse de un coeficiente reductor de la edad de jubilación si reúnen los requisitos para ello. El [artículo 5 del RD 1449/2018](#) tiene el mismo tenor literal que el [artículo 5 del RD 383/2008](#), salvo la referencia que hace a los policías locales, en lugar de a los bomberos. Por tanto, esta norma reglamentaria exige a los miembros de la Policía Local estar en situación de alta real en la fecha del hecho causante de la pensión. El policía local debe estar trabajando en la propia actividad o en una actividad laboral diferente para poder anticipar la edad de jubilación; dicho de otro modo: la norma reglamentaria impide a los miembros de la Policía Local acceder a la jubilación anticipada desde las situaciones asimilada a la de alta y de no alta. Llegados a este punto no parece que haya obstáculo para aplicar a los policías locales la doctrina recogida en la [STS 1347/2024, de 17 de diciembre](#). Así, el [artículo 5 del RD 1449/2018](#), al igual que sucede con el [artículo 5 del RD 383/2008](#), incurre en *ultra vires* por exceder la facultad de desarrollo normativo que le otorga el [artículo 206.1 de la LGSS](#), infringiendo el principio de jerarquía normativa del [artículo 9.3 de la CE](#) porque incorpora *ex novo* el requisito de alta real, no previsto en el [artículo 206.1 de la LGSS](#). Por tanto, los policías locales podrían beneficiarse del coeficiente reductor de la edad de jubilación si en la fecha del hecho causante de la pensión se encuentran no solo en alta real (trabajando), sino también en situación asimilada a la de alta o incluso en situación de no alta. Todo apunta a que la doctrina que recoge la [STS 1347/2024](#) tiene un impacto muy significativo más allá del colectivo de bomberos al servicio de las Administraciones y organismos públicos. Tanto es así que la referida sentencia lleva a cuestionar las demás normas reglamentarias que, al igual que el [artículo 5 del RD 383/2008](#), condicionan la aplicación del coeficiente reductor de la edad de jubilación al hecho de que el sujeto interesado se halle en alta real (trabajando) en el momento de acceder a la pensión.

Coeficiente reductor en la edad de jubilación de los Cuerpos de Policía dependientes de las Comunidades Autónomas (Cataluña, Navarra y País Vasco). Los miembros de los Cuerpos de Policía dependientes de las comunidades autónomas de Cataluña (Mossos d'Esquadra), Navarra (Policía Foral de Navarra) y País Vasco (Ertzaintza) están encuadrados en el RGSS y tienen la posibilidad de beneficiarse de un coeficiente reductor de la edad de jubilación

por razón de su actividad. Los miembros del Cuerpo de la Ertzaintza pueden hacerlo desde el año 2010, inicialmente a través de la [disposición adicional cuadragésima séptima de la LGSS de 1994](#) (añadida por la [disp. final tercera.13 de la Ley 26/2009](#)), y actualmente a través de la [disposición adicional vigésima de la LGSS](#). Los Mossos d'Esquadra y los miembros de la Policía Foral de Navarra pueden beneficiarse del coeficiente reductor de la edad de jubilación desde el año 2022, a través de la [disposición adicional vigésima bis](#) y la [disposición adicional vigésima ter](#), respectivamente, de la LGSS (añadidas por la [disp. final vigésima octava. Cuatro y Cinco Ley 22/2021](#)). Llama la atención la técnica jurídica empleada para regular el acceso de los tres colectivos a la jubilación anticipada, y es que no se articula a través del correspondiente real decreto adoptado en desarrollo del [artículo 206.1 de la LGSS](#) (antiguo [art. 161 bis.1, párr. 1º, LGSS de 1994](#)), sino por medio de una norma de rango legal, que es la propia LGSS. Resulta especialmente llamativo que la jubilación anticipada de los miembros de la Policía Foral de Navarra se haya articulado a través de la LGSS y no de un real decreto porque la [disposición adicional centésima quincuagésima novena de la Ley 6/2018](#) anunció que el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, aprobaría el correspondiente real decreto para establecer el reconocimiento de coeficientes reductores de la edad de jubilación a la Policía Foral de Navarra. Además, también llama la atención que la LGSS exija a los miembros de las tres policías autonómicas causar derecho a la pensión de jubilación anticipada desde la situación de alta real, es decir, es preciso estar trabajando (en la propia actividad o en una actividad laboral diferente) para poder beneficiarse del coeficiente reductor en la edad de jubilación. Ninguno de los tres colectivos señalados puede causar derecho a la pensión desde una situación asimilada a la de alta ni desde la situación de no alta. La norma jurídica que exige a los miembros de las policías autonómicas el alta real para aplicar el coeficiente reductor de la edad de jubilación tiene rango legal, no reglamentario, de ahí que no quepa dejar de aplicarla invocando que incurre en *ultra vires*. Llegados a este punto cabe cuestionar si resulta justificado: 1) regular la jubilación anticipada de los miembros de las policías autonómicas a través de una norma de rango legal (LGSS) y no reglamentario, y 2) exigir el alta real para beneficiarse del coeficiente reductor de la edad de jubilación, no siendo posible acceder a la pensión desde una situación asimilada a la de alta o de no alta.

Coeficiente reductor en la edad de jubilación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado encuadrados en el RGSS (Cuerpo Nacional de Policía y Guardia Civil). Desde el 1 de enero de 2011, los funcionarios de nuevo ingreso en el Cuerpo Nacional de Policía (CNP) y en la Guardia Civil quedan encuadrados obligatoriamente en el RGSS a efectos de pensiones (jubilación, incapacidad permanente, muerte y supervivencia), de ahí que pueda plantearse su acceso a la jubilación anticipada por la vía del [artículo 206.1 de la LGSS](#), con la consiguiente aprobación del real decreto que regule el coeficiente reductor de la edad de jubilación, sin que ello comporte una merma en el importe de la pensión. De momento, ninguno de los dos colectivos cuenta con un real decreto que regule su acceso a la jubilación anticipada. No obstante, se espera que esta situación cambie más pronto que tarde. La [STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, 596/2025, de 21 de mayo](#), decide dos aspectos de gran relevancia sobre el tema ahora examinado: 1) estima el recurso contencio-

so-administrativo interpuesto por la organización sindical JUPOL, en el que se impugna la resolución presunta del Consejo de Ministros que deniega, por silencio administrativo negativo, la solicitud de inicio del procedimiento para el reconocimiento del derecho a la jubilación anticipada mediante la aplicación de coeficientes reductores a los miembros del CNP encuadrados en el RGSS; y 2) declara la obligación de la Administración del Estado de iniciar el procedimiento y elaborar una disposición reglamentaria que regule la jubilación anticipada de los miembros del CNP encuadrados en el RGSS en condiciones de igualdad con el resto de cuerpos policiales autonómicos y locales. Seis consideraciones al respecto:

- Primera consideración: la organización sindical JUPOL solicitó al TS declarar la obligación de la Administración del Estado de iniciar el procedimiento dirigido a la aprobación del correspondiente real decreto que regule el coeficiente reductor de la edad de jubilación de los miembros del CNP encuadrados en el RGSS, conforme al procedimiento regulado por el [RD 1698/2011](#), que era la norma jurídica vigente en aquel momento. Conviene tener presente que el [RD 1698/2011](#) ha sido derogado y sustituido por el [RD 402/2025](#), que introduce cambios muy significativos, algunos de ellos referidos precisamente al requisito de alta para causar derecho a la pensión de jubilación anticipada. No obstante, el procedimiento previo a la aprobación del real decreto que regule el coeficiente reductor de la edad de jubilación de los miembros del CNP encuadrados en el RGSS sigue rigiéndose por el [RD 1698/2011](#), por ser la norma que estaba vigente cuando el sindicato JUNPOL presentó la solicitud ([disp. trans. única, párr. 1.º, RD 402/2025](#)). Conviene tener presente también que, aunque el [RD 402/2025](#) entró en vigor el 17 de junio de 2025, el procedimiento que regula no comenzará a surtir efecto hasta el día en el que entre en vigor la orden ministerial por la que se cree la Comisión de Evaluación prevista en el [artículo 206.3 de la LGSS](#) y en el [artículo 19 del propio RD 402/2025 \(disp. final tercera RD 402/2025\)](#). En este momento se da la siguiente circunstancia: el [RD 1698/2011](#) está derogado y el procedimiento que regula el nuevo [RD 402/2025](#) no surte efectos porque todavía no se ha aprobado la orden ministerial encargada de crear la Comisión de Evaluación que debe emitir el preceptivo informe sobre la concurrencia de circunstancias objetivas que justifiquen la aplicación de coeficientes reductores de la edad de jubilación para un determinado colectivo. Todo apunta a que urge aprobar la orden ministerial encargada de crear la referida Comisión de Evaluación.
- Segunda consideración: la aprobación del futuro real decreto que regule el coeficiente reductor de la edad de jubilación de los miembros del CNP encuadrados en el RGSS debería tener en cuenta la doctrina recogida en la [STS 1347/2024](#) para no incurrir en *ultra vires*. Así, dicho real decreto debería abstenerse de regular el requisito de alta para causar derecho a la jubilación anticipada porque, caso de hacerlo, estaría sobre pasando la facultad de desarrollo normativo que le confiere el [artículo 206.1 de la LGSS](#). Cabe entender que los miembros del CNP encuadrados en el RGSS podrán causar derecho a la pensión, con aplicación del

correspondiente coeficiente reductor de la edad de jubilación, no solo desde la situación de alta real, sino también desde las situaciones asimiladas a la de alta y de no alta.

- Tercera consideración: en cumplimiento de la [STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, 596/2025](#), el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones ha iniciado el procedimiento dirigido a la aprobación del real decreto que regule el coeficiente reductor de la edad de jubilación de los miembros del CNP encuadrados en el RGSS. Así, entre el 4 y 19 de julio de 2025 estuvo abierto el plazo de consulta pública previa a la elaboración del «Proyecto normativo por el que se establece el coeficiente reductor de la edad de jubilación en favor de los miembros del Cuerpo Nacional de Policía encuadrados en el Régimen General de la Seguridad Social».
- Cuarta consideración: la [STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, 596/2025](#) no ha declarado la obligación de iniciar el procedimiento dirigido a la aprobación del real decreto que regule el coeficiente reductor de la edad de jubilación de los miembros de la Guardia Civil encuadrados en el RGSS; y ello es así porque el recurso contencioso-administrativo que resuelve la sentencia fue interpuesto por el sindicato mayoritario de la Policía Nacional (JUPOL-Justicia Policial) ante la desestimación presunta, por silencio administrativo negativo, de la solicitud dirigida en su día al Consejo de Ministros, instando el inicio del procedimiento para regular el reconocimiento del derecho a la jubilación anticipada mediante la aplicación de coeficientes reductores a los miembros del CNP encuadrados en el RGSS. Llegados a este punto conviene destacar que el procedimiento previo para determinar la aprobación de un real decreto que regule el coeficiente reductor de la edad de jubilación de un determinado colectivo se inicia a instancia de los sujetos legalmente legitimados para ello. El [artículo 10.1 c\) del RD 402/2025](#) dispone que la legitimación para iniciar el procedimiento dirigido a determinar la jubilación anticipada de empleados públicos es conjunta de las organizaciones sindicales más representativas y las Administraciones públicas. La Guardia Civil es un Instituto Armado de naturaleza militar ([art. 9 b\) LO 2/1986](#)), y sucede que los miembros de los Institutos Armados de carácter militar, al igual que los miembros de las Fuerzas Armadas, quedan exceptuados del derecho de libertad sindical ([art. 1.3 LO 11/1985](#)). Así, los miembros de la Guardia Civil, a diferencia de los miembros del CNP, no pueden fundar sindicatos ni afiliarse a ellos ([art. 18 LO 11/2007](#)). Por tanto, el colectivo de Guardias Civiles encuadrados en el RGSS no cuenta con una organización sindical que, de forma conjunta con la Administración pública, inste el inicio del procedimiento destinado a regular su jubilación anticipada. Además, nótese que el [artículo 10 del RD 402/2025](#) no confiere legitimación a cualquier organización sindical, sino únicamente a aquella que tenga la consideración de más representativa. El colectivo de Guardias Civiles cuenta con asociaciones profesionales para la defensa de sus intereses, pero del tenor del [artículo 10 del RD 402/2025](#) no se desprende que tengan legitimación para instar

el procedimiento en cuestión. El hecho de que no haya organizaciones sindicales de la Guardia Civil dificulta la puesta en marcha del procedimiento dirigido a la aprobación del correspondiente real decreto que regule el coeficiente reductor de la edad de jubilación para este colectivo.

- Quinta consideración: conviene tener presente la fecha de ingreso del funcionario en el CNP o en la Guardia Civil, diferenciando según sea antes del 1 de enero de 2011 o a partir de tal fecha. Los funcionarios de nuevo ingreso en el CNP y en la Guardia Civil a partir del 1 de enero de 2011 quedan encuadrados en el RGSS ([art. 136.2 l\) LGSS](#)), de ahí que pueda plantearse su acceso a la jubilación anticipada por la vía del [artículo 206.1 de la LGSS](#) y del correspondiente real decreto de desarrollo. Sin embargo, los funcionarios que ingresaron en el CNP y en la Guardia Civil antes del 1 de enero de 2011 quedan encuadrados a efectos de pensiones (jubilación, incapacidad permanente, muerte y supervivencia) en el Régimen de Clases Pasivas, de ahí que su acceso a la jubilación anticipada no puede articularse por la vía del [artículo 206.1 de la LGSS](#) y del correspondiente real decreto de desarrollo. Por tanto, puede originarse dentro de un mismo colectivo una diferencia de trato en el régimen jurídico de la jubilación anticipada según que su fecha de ingreso en el Cuerpo haya sido anterior o posterior al 1 de enero de 2011.
- Sexta consideración: más allá de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (CNP y Guardia Civil), los miembros de las Fuerzas Armadas, tanto los encuadrados en el RGSS como los pertenecientes al régimen de Clases Pasivas, también reclaman la aplicación de coeficientes reductores de la edad de jubilación. Los militares encuadrados en el RGSS encuentran la misma dificultad (obstáculo) que los miembros de la Guardia Civil encuadrados en el RGSS para iniciar el procedimiento previo a la aprobación del real decreto que regule el coeficiente reductor de la edad de jubilación, y es que no cuentan con organizaciones sindicales legitimadas en los términos que establece el [artículo 10.1 c\) del RD 402/2025](#).