

LA VIS ATRACTIVA DE LAS COMPETENCIAS DEL ESTADO EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL: A PROPÓSITO DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 12/2026, DE 11 DE FEBRERO DE 2026

ROBERTO FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ

NET21 NÚMERO 32, ABRIL 2026

El Pleno del Tribunal Constitucional ha tenido que volver a pronunciarse en relación con la interpretación de las competencias exclusivas del Estado en materia de legislación básica de Seguridad Social del artículo 149.1.17ª de la Constitución Española y su delimitación con las competencias ejercidas por parte de las Comunidades Autónomas.

Y lo ha tenido que hacer en una reciente sentencia además sobre un tema colateral o adyacente que, en principio, pudiera pensarse que nada tiene que ver con el sistema público de Seguridad Social.

En efecto, la Ley Foral Navarra 5/2024, de 10 de mayo, de modificación del artículo 53 de la Ley Foral 8/2005, de 1 de julio, de protección civil y atención de emergencias de dicha Comunidad Autónoma, incorpora en sus letras e) y f) dos nuevas categorías profesionales, las de conductor auxiliar bombero y las de peón auxiliar bombero, equiparando las mismas a la categoría profesional de bombero, en sus diferentes escalas o especialidades.

La abogacía del estado interpone recurso de inconstitucionalidad por invasión de las competencias estatales en materia de seguridad social, en tanto la equiparación antecitada viene a ser una modificación indirecta del régimen de aplicación de los coeficientes reductores a efectos de jubilación anticipada, extendiendo este a todos los puestos de trabajo vinculados a los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento.

A este respecto, conviene recordar como el artículo 206 del Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social permite la jubilación anticipada por razón de actividad, de manera que resulta factible acceder a la pensión de jubilación a una edad mínima rebajada cuando así lo establezca una norma reglamentaria para determinados grupos

o actividades profesionales cuyos trabajos tengan carácter especialmente penoso, tóxico, peligroso o insalubre. En su desarrollo fue dictado 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, donde se establece un procedimiento para cuantos colectivos carezcan de una ordenación específica previa en materia de reducción de la edad de jubilación (hoy en día derogado y sustituido por el Real Decreto 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 Seguridad Social mediante la aplicación de coeficientes reductores).

Este es el caso de los bomberos, a cuya actividad profesional se aplica el Real Decreto 383/2008, de 14 de marzo, en el cual se ordena el coeficiente reductor de la edad de jubilación de los bomberos al servicio de las administraciones y otros organismos públicos, modificado posteriormente por el Real Decreto 817/2025, de 16 de septiembre.

En este sentido, y para el abogado del estado, la reducción de la edad mínima de jubilación es una norma excepcional a las reglas generales, y como tal, debe seguir un procedimiento riguroso que exige aprobación mediante real decreto, tras realizar una serie de trámites como la iniciación por parte de las organizaciones profesionales y sindicales y en el cual deberá ser comprobados una serie de requisitos, tales como la realización previa de estudios y la comprobación de las circunstancias capaces de justificar el régimen excepcional. En consecuencia, este régimen excepcional no puede ser de aplicación a supuestos distintos de los previstos en la legislación básica estatal, de manera que las Comunidades Autónomas, en ejercicio de sus competencias, no pueden extender las previsiones de Seguridad Social a otros sujetos dada el carácter extraordinario de dicha regulación.

En cambio, para la asesoría jurídica de Navarra la modificación efectuada en la Ley Foral no constituye una reforma en materia de Seguridad Social, si no una cuestión vinculada a función pública para la que el artículo 49.1 b) de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra (LORAFNA) atribuye la competencia exclusiva a este territorio sobre “régimen estatutario de los funcionarios públicos de la Comunidad Foral, respetando los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos”.

Planteada así la cuestión, el Tribunal Constitucional vuelve a reiterar doctrina previa en la cual ha venido señalando como en su argumentación no se encuentra constreñido por las incardinaciones contenidas en las normas objeto de litigio (STCo 132/2019, de

13 de noviembre), ni tampoco por el precepto competencial alegado por las partes (STCo 18/2016, de febrero), antes bien, a fin de resolver la controversia deberá tomar en consideración el contenido y finalidad del precepto o preceptos concernidos, así como los títulos competenciales potencialmente afectados (entre muchas, SSTCo 197/1996, de 28 de noviembre; 45/2015, de 5 de marzo; 62/2016, de 17 de marzo o, en fin, 88/2018, de 19 de julio).

Sobre la premisa anterior, y para solucionar el problema planteado, el primer criterio hermenéutico utilizado por el Tribunal Constitucional es buscar el espíritu de la norma a través del análisis de los preámbulos de las surgidas en el conflicto, pues, aun cuando dichos textos carecen de valor normativo, sí pueden ser utilizados en la interpretación de las leyes (STCo 150/1990, de 4 de octubre).

Así, la normativa autonómica tendría la finalidad explícita de tratar de poner luz en relación con los problemas interpretativos aplicables a los denominados bomberos forestales, aplicando al conductor y al peón auxiliar el coeficiente de reducción proyectado para quienes tienen la categoría profesional de bombero, de manera que esa clasificación profesional vendría a jugar una panoplia de finalidades relacionadas tanto con aspectos laborales como con aquellos propios de seguridad social, no en vano la Ley Foral 5/2024, de 10 de mayo, en su Exposición de Motivos declara expresamente su pretensión de aplicar “al conductor auxiliar y al peón auxiliar bombero del coeficiente reductor regulado en el Real Decreto 383/2008, de 14 de marzo”, con lo cual la propia norma ya está admitiendo que sus consecuencias no se quedan únicamente en reconocimiento positivo de una determinada categoría profesional, sino que también pretende extender su ámbito de actuación al anticipo de la jubilación consecuencia de la aplicación de determinados instrumentos vinculados a la minoración de la edad ordinaria de jubilación.

Una vez señalada la intención de la norma autonómica, entra a analizar el alcance competencial previsto en el artículo 149.1.17ª de la Constitución, reiterando doctrina anterior de conformidad con la cual entran en su seno la fijación de los requisitos, alcance y régimen jurídico de las prestaciones del sistema público de Seguridad Social, como pueden ser campo de aplicación, afiliación, cotización y recaudación, y acción protectora) (STCo 39/2014, de 11 de marzo).

Todo ello sin olvidar como el régimen público de Seguridad Social debe ser único y unitario para todos los ciudadanos y debe asegurar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y deberes en esta materia, de forma tal que “la determinación de una prestación de la Seguridad Social constituye una norma básica que corresponde establecer al Estado *ex* artículo 149.1.17ª y debe hacerlo de forma unitaria para todos los sujetos comprendidos dentro de su ámbito de cobertura, salvo

razones excepcionales debidamente justificadas y vinculadas a la situación de necesidad a proteger (STCo 40/2014, de 11 de marzo). Tampoco una Comunidad Autónoma puede establecer una ordenación capaz de interferir en el régimen económico unitario de la Seguridad Social, circunstancia que acarrearía de generar obligaciones o cargas a soportar por el Estado.

Sigue argumentando el Tribunal Constitucional que la competencia exclusiva del Estado en materia de seguridad social no solamente resulta aplicable tanto a las condiciones generales para tener derecho a una pensión de jubilación recogidas en el régimen general de la Seguridad Social como a la rebaja de aquellas condiciones mediante los denominados coeficientes reductores a aplicar en aquellos grupos o actividades profesionales cuyas trabajos sean de naturaleza excepcionalmente penosa, tóxica, peligrosa o insalubre, que es una función del Estado de manera unitaria para cuantos sujetos estén comprendidos dentro de su ámbito de cobertura.

Termina, por tanto, concluyendo el Alto Tribunal que “es [...] a la normativa estatal dictada en el ejercicio de la competencia reconocida en el art. 149.1.17 CE a la que le está reservado el establecimiento, en su caso, de un coeficiente reductor de la edad de jubilación en favor de los bomberos forestales. Y, en consecuencia, no puede admitirse que una norma autonómica intervenga en la regulación de este aspecto reservado al Estado, sea de manera directa o sea mediante el mecanismo de ‘determinar la aplicabilidad’” de un determinado régimen de la Seguridad Social a categorías profesionales no previstas de manera expresa en la propia normativa estatal”.

Finalmente, entra a analizar si influye para algo en el pleito la publicación, con posterioridad, de la Ley 5/2024, de 8 de noviembre, cuya disposición adicional cuarta, como ya se ha significado, extiende también a los bomberos forestales la aplicación de las normas de jubilación sobre seguridad social previstas para los bomberos y, por tanto, también el Real Decreto 383/2008 y del Real Decreto 817/2025. El Tribunal especializado rechaza la existencia de una *lex repetita*, circunstancia en la cual resultaría necesario explicar si se cumplen los requisitos establecidos por el órgano judicial para la admisibilidad constitucional de la repetición del contenido de disposiciones estatales por quien no tiene competencia para dictarlas por sí mismo.

En definitiva, “la adición” en la norma autonómica “no puede justificarse en nuestra doctrina de las *leges repetitae*, ya que no es posible aceptar que haya sido aprobado ‘con la sola finalidad de dotar de sentido o inteligibilidad al texto normativo aprobado por el Parlamento autonómico’. Por el contrario, ha sido aprobado para tratar de realizar una determinada interpretación de la normativa estatal vigente en el momento de su adopción. Ante ello, cumple observar que los eventuales problemas de interpretación surgidos en torno a la aplicabilidad de un determinado régimen básico

de la Seguridad Social no es algo que corresponda resolver al legislador autonómico sino al legislador competente, que no es otro que el estatal, o, en su caso, al Poder Judicial que es al que le corresponde interpretar la norma estatal”.

Como podrá comprender el lector, tras este repaso por la argumentación jurídica del Tribunal Constitucional, la sentencia estima parcialmente el recurso y considera inconstitucional la norma autonómica navarra y, en concreto, el párrafo literal que indica “los diferentes puestos de trabajo enumerados en este apartado se consideran pertenecientes a la categoría profesional de bombero, en sus diferentes escalas o especialidades”, en cuanto del mismo puedan derivarse efectos en materia de seguridad social. Eso sí, no llega a anular el precepto habida cuenta de que puede continuar ordenando la clasificación profesional, pues este instituto jurídico cumple una gran panoplia de finalidades, muchas de ellas ajenas al régimen de la Seguridad Social, como consecuencia de ser el mecanismo jurídico capaz de conectar a la persona trabajadora con el conjunto normativo regulador de su nexo contractual.

En relación con las consecuencias de este pronunciamiento *pro futuro*, para los bomberos forestales no tendrá ningún efecto en el momento actual, en tanto en cuanto la Ley 5/2024 establece expresamente en su disposición adicional cuarta como “el régimen de jubilación del personal objeto de esta ley se rige por lo dispuesto en la normativa en materia de seguridad social específica aplicable a los bomberos al servicio de las administraciones y organismos públicos”, de manera que en la actualidad sí pueden acceder a esos coeficientes.

Pero, como recuerda el máximo intérprete de la Constitución, no se trata tanto de la “incompatibilidad material entre el precepto autonómico impugnado y la normativa estatal sobre seguridad social, sino primariamente de la supuesta carencia de competencia del legislador autonómico para entrar a regular la materia abordada por la disposición controvertida”.

Más trascendencia puede tener para otros colectivos, pues la ausencia de previsión en la normativa interna sobre una determinada categoría profesional no va a permitir, al menos a efectos de protección social, extender los beneficios de la misma a otros supuestos asimilados.

Así, cabe entenderlo en relación, por ejemplo, con el caso de los “auxiliares de Policía Local” no previstos en el Real Decreto 1449/2018, de 14 de diciembre, por el que se establece el coeficiente reductor de la edad de jubilación en favor de los Policías locales al servicio de las entidades que integran la Administración local, pues según el Criterio de Gestión del Instituto Nacional de Seguridad Social 7/2019, de 3 de abril de 2019, aquel colectivo no puede acceder al coeficiente reductor por no acreditar la condición de policía local que da derecho al mismo o, por cuanto, afecta a los “auxiliares de

agentes forestales” tampoco recogidos explícitamente en el Real Decreto 919/2025, de 15 de octubre, por el que se establece el coeficiente reductor de la edad de jubilación en favor de agentes forestales y medioambientales al servicio de las administraciones públicas.

En definitiva, una vez más se demuestra la *vis atractiva* de la competencia estatal sobre la legislación básica en materia de seguridad social, de manera que cualquier aspecto, por indirecto que sea como es el caso, que pueda afectar a las prestaciones públicas de Seguridad Social entrará dentro de la órbita del artículo 149.1.17ª de la Constitución Española.

AVET 21