

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia 12/2026, de 11 de febrero de 2026

Sala de lo Social

Rec. de inconstitucionalidad n.º 1143/2025

SUMARIO:

Competencias en materia de Seguridad Social. Bomberos forestales de Navarra. Aplicación de coeficiente reductor de la edad de jubilación. Inconstitucionalidad del precepto foral que, mediante la clasificación profesional de puestos de trabajo, extiende un concreto régimen de Seguridad Social a supuestos no previstos en la normativa estatal. Al objeto de resolver los problemas de interpretación surgidos sobre la aplicabilidad a los bomberos forestales de Navarra del coeficiente reductor de la edad de jubilación regulado en el RD 383/2008 (aplicable a quienes prestaran servicio como bomberos), la disposición impugnada (artículo único de la Ley Foral 5/2024, de 10 de mayo) establece expresamente que los puestos de trabajo de «conductor auxiliar de bombero» y de «peón auxiliar de bombero» -conocidos como bomberos forestales- se consideran pertenecientes a la categoría profesional de «bombero», mediante la introducción de un nuevo párrafo al final del artículo 53.1 de la Ley Foral 8/2005. A estos efectos debe recordarse que la clasificación profesional viene a ser el mecanismo jurídico que conecta al trabajador con el conjunto normativo regulador de su nexo contractual: delimita la prestación en principio exigible, confiere un tratamiento retributivo específico e incide en el tiempo de prestación del trabajo, en la duración del período de prueba, en la cotización y prestaciones del sistema de seguridad social y en el ejercicio de los derechos de representación colectiva. Tampoco hay que olvidar que las comunidades autónomas no pueden establecer una regulación que interfiera en el régimen económico unitario de la Seguridad Social, lo que sucedería si generase obligaciones o cargas que debiera soportar el Estado. Ello es 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 cuyos trabajos sean de naturaleza excepcionalmente penosa, tóxica, peligrosa o insalubre, y que corresponde establecer al Estado de forma unitaria para todos los sujetos comprendidos dentro de su ámbito de cobertura. Es, por tanto, a la normativa estatal dictada en el ejercicio de la competencia reconocida en el art. 149.1.17 de la 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. El hecho de que la normativa estatal haya sido modificada de manera sobrevenida en términos que determinan que su contenido parezca encontrarse actualmente alineado con el del último párrafo del artículo 53.1 de la Ley Foral 8/2005, en la redacción dada por el artículo único de la Ley Foral 5/2024, de 10 de mayo, no contradice lo dicho ni implica que estemos ante un supuesto de *lex repetita*, ya que la competencia del Estado en materia de Seguridad Social es exclusiva y la eventual reproducción de normas estatales en normas autonómicas es inconstitucional. Además, los eventuales problemas de interpretación surgidos en torno a la aplicabilidad de

Síguenos en...



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. Procede estimar parcialmente el recurso y declarar la inconstitucionalidad del párrafo «los diferentes puestos de trabajo enumerados en este apartado se consideran pertenecientes a la categoría profesional de bombero, en sus diferentes escalas o especialidades» recogido en el artículo único de la Ley Foral 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 Navarra, en cuanto del mismo se deriven efectos en materia de Seguridad Social. Pleno.

PONENTE:

Don Ramón Sáez Valcárcel

SENTENCIA

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón, presidente, y las magistradas y magistrados doña Inmaculada Montalbán Huertas, don Ricardo Enríquez Sancho, don Ramón Sáez Valcárcel, don Enrique Arnaldo Alcubilla, doña Concepción Espejel Jorquera, doña María Luisa Segoviano Astaburuaga, don César Tolosa Tribiño, don Juan Carlos Campo Moreno, doña Laura Díez Bueso y don José María Macías Castaño, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY
la siguiente
SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1143-2025, interpuesto por el presidente del Gobierno contra el artículo único de la Ley Foral 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 Navarra, han comparecido y formulado alegaciones el Parlamento de Navarra y el Gobierno de Navarra. Ha sido ponente el magistrado don Ramón Sáez Valcárcel.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el registro de este tribunal el 17 de febrero de 2025, el abogado del Estado, en representación del presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el artículo único de la Ley Foral 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 Navarra, publicada en el «Boletín Oficial de Navarra» de 17 de mayo de 2024. El abogado del Estado no invocó los arts. 161.2 CE y 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC).

El precepto impugnado modifica las letras e) y f) del apartado 1 del art. 53, y añade un nuevo párrafo al final de dicho apartado, como sigue:

«e) Conductor auxiliar bombero, encuadrado en el nivel D. Le corresponden funciones auxiliares de intervención operativa dentro de su ámbito de actuación bajo la dirección de los mandos superiores.

f) Peón auxiliar de bombero, encuadrado en el nivel D. Le corresponden funciones auxiliares de intervención operativa dentro de su ámbito de actuación bajo la dirección de los mandos superiores.

Los diferentes puestos de trabajo enumerados en este apartado se consideran pertenecientes a la categoría profesional de bombero, en sus diferentes escalas o especialidades.»

Síguenos en...

El recurso se fundamenta en la vulneración de las competencias del Estado en materia de legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social (art. 149.1.17 CE), conforme a la argumentación que se sintetiza a continuación:

a) Tras exponer los antecedentes del caso y el contenido de la ley impugnada, el recurso se refiere al reparto competencial entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de seguridad social.

Recuerda la demanda que el art. 149.1.17 CE atribuye al Estado competencia exclusiva sobre «[l]egislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las comunidades autónomas». Por su parte, la disposición adicional primera CE señala expresamente que esta ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales y dispone que la actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los estatutos de autonomía.

Es la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra (LORAFNA), la que ha concretado y actualizado el contenido y alcance de las competencias de la Comunidad Foral. En lo que atañe al asunto controvertido, el artículo 54.1 LORAFNA se refiere a la materia de seguridad social disponiendo que corresponde a Navarra el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado, y la gestión del régimen económico de la Seguridad Social. Por otro lado, de conformidad con el art. 49.1 b) LORAFNA, Navarra es titular de la competencia en materia de régimen jurídico de los funcionarios de la Comunidad Foral.

b) Procede a continuación el abogado del Estado al análisis de la extralimitación competencial en la que habría incurrido la Comunidad Foral de Navarra mediante la modificación indirecta del régimen de aplicación del coeficiente reductor a efectos de la jubilación anticipada, que vendría a extender su aplicación a todos los puestos de trabajo integrantes de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento.

A tales efectos, la demanda comienza por exponer la regulación y operatividad del sistema de jubilación anticipada y sus límites. Señala el escrito del abogado del Estado que el art. 206 del texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre (LGSS), en la redacción dada por la Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones, regula la jubilación anticipada por razón de la actividad. Este precepto contempla la posibilidad de que la edad mínima de acceso a la pensión de jubilación sea rebajada por real decreto para determinados grupos o actividades profesionales cuyos trabajos tengan naturaleza excepcionalmente penosa, tóxica, peligrosa o insalubre. A tal fin, prevé que reglamentariamente se determinará el procedimiento general para establecer coeficientes reductores que permitan anticipar la edad de jubilación; procedimiento que incluirá la realización previa de estudios sobre siniestralidad, penosidad, peligrosidad y toxicidad en el sector, y que deberá iniciarse a instancia conjunta de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas si el colectivo afectado lo es por cuenta ajena, o por las asociaciones representativas de trabajadores y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, cuando sean trabajadores por cuenta propia. Cuando el procedimiento afecte al personal de las administraciones públicas, la iniciativa corresponderá conjuntamente a las organizaciones sindicales más representativas y a la administración de la que dependa el colectivo.

El reglamento de desarrollo actualmente vigente es 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, que establece un procedimiento reglado para los nuevos colectivos que carecen de regulación específica previa en materia de reducción de la edad de jubilación.

En el caso de los bomberos (que es la categoría profesional en la que la ley foral cuestionada integra al personal perteneciente al servicio de la extinción de incendios), el Real Decreto 383/2008, de 14 de marzo, dictado al amparo de lo dispuesto en el art. 149.1.17 CE, regula el coeficiente reductor de la edad de jubilación de los bomberos al servicio de las administraciones y organismos públicos.

De acuerdo con el escrito del abogado del Estado, de la regulación referida se infiere que la reducción de la edad mínima de jubilación tiene carácter excepcional, debe acordarse por real decreto, tras la tramitación de un procedimiento reglado que deberá iniciarse a instancia de las organizaciones profesionales y sindicales y en el que deberán verificarse una

serie de requisitos, como la realización previa de estudios y la comprobación de las circunstancias que justifiquen el régimen excepcional.

La demanda sostiene que este régimen especial de jubilación anticipada no puede aplicarse de manera análoga a otros grupos distintos de los previstos en la legislación básica, y que las comunidades autónomas no pueden, mediante la calificación de su personal como «bombero» o «bombero forestal», extender un régimen que tiene carácter extraordinario. Así se deriva de diversas circunstancias, como son el carácter de legislación básica de la regulación relativa a los coeficientes reductores a efectos de jubilación anticipada; la inexistencia de los «bomberos forestales» en el momento de aprobación del Real Decreto 383/2008; el hecho de que la norma no prevea su aplicación extensiva, y la posición de la jurisprudencia en contra de la aplicación analógica de este régimen.

Abundando en esta idea, señala el abogado del Estado que la legislación básica en la materia impide a la Comunidad Foral extender la aplicación de un régimen de Seguridad Social específico fuera del ámbito concreto para el que ha sido previsto, con independencia de que Navarra ostente competencias en materia de régimen estatutario de los funcionarios públicos de la Comunidad Foral [art. 49.1 b) LORAFNA]. Ello es así porque las competencias en materia de seguridad social constituyen un título competencial autónomo (art. 149.1.17 CE) e independiente del relativo al régimen estatutario de los funcionarios públicos [arts. 149.1.18 CE y 49.1 b) LORAFNA]. Así, la competencia foral en materia de régimen estatutario de los funcionarios no alcanza la regulación de los aspectos relativos a la cotización y prestaciones de la Seguridad Social, siendo competencia exclusiva del Estado la legislación básica en la materia y la determinación de su régimen económico.

De todo lo expuesto, infiere el escrito del abogado del Estado que la Comunidad Foral de Navarra carece de competencia para determinar la aplicación al personal de los servicios de prevención y extinción de incendios de un régimen excepcional de jubilación en el marco de la Seguridad Social.

Según la demanda, muestra de ello es la reciente Ley 5/2024, de 8 de noviembre, básica de bomberos forestales, en la que se establece el marco normativo aplicable al desarrollo de esta actividad. Dictada al amparo de las competencias exclusivas del Estado previstas en el art. 149.1.7, 17, 18 y 23 CE (disposición final cuarta) y aplicable a la Comunidad Foral de Navarra (disposición adicional séptima), la Ley 5/2024, de 8 de noviembre, prevé que el régimen de jubilación del personal bombero forestal será el previsto en la normativa en materia de seguridad social específica aplicable a los bomberos al servicio de las administraciones y organismos públicos, así como que en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la ley 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 (disposición adicional cuarta).

Como consecuencia de lo expuesto, el abogado del Estado solicita que se declare inconstitucional y nulo el artículo único de la Ley Foral 5/2024, de 10 de mayo, por vulneración de la competencia exclusiva del Estado atribuida por el art. 149.1.17 CE.

2. Por providencia de 11 de marzo de 2025, el Pleno del Tribunal acordó la admisión a trámite del recurso, dando traslado al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Parlamento y al Gobierno de Navarra, por conducto de sus presidentes, para que pudieran personarse y formular las alegaciones que estimaran convenientes, así como publicar la incoación del proceso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de Navarra». En cumplimiento de lo ordenado, la incoación del proceso se publicó en el «BOE» núm. 63, de 14 de marzo de 2025, y en el «Boletín Oficial de Navarra» núm. 57, de 20 de marzo de 2025.

3. A través de escrito registrado el 20 de marzo de 2025, la presidenta del Congreso de los Diputados puso en conocimiento de este tribunal el acuerdo adoptado por la mesa de la Cámara en su reunión celebrada el anterior día 13 de marzo, dando por personada a la Cámara en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

4. El 27 de marzo de 2025, el presidente del Senado comunicó a este tribunal el acuerdo de la mesa de la Cámara de tenerla personada y ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

5. La representación procesal del Parlamento de Navarra presentó su escrito de alegaciones con fecha 9 de abril de 2025, en el que solicitó la desestimación del recurso de inconstitucionalidad de acuerdo con los argumentos que se resumen a continuación:

a) Expuestos los antecedentes del caso, el objeto del recurso, así como el planteamiento del abogado del Estado, se refiere, en primer lugar, a los títulos competenciales que amparan la Ley Foral 5/2024, de 10 de mayo, y sus reformas sucesivas.

La representación del Parlamento de Navarra señala que la Ley Foral 5/2024 supone una modificación concreta y singularizada del art. 53 de la Ley Foral 8/2005, de 1 de julio, de protección civil y atención de emergencias de Navarra, por lo que participa ineludiblemente de la misma naturaleza de esta. Ambas leyes forales se proyectan sobre la materia «protección civil», que no es mencionada ni en la Constitución española ni en la LORAFNA en sus respectivas listas de reparto o asunción de competencias; si bien es cierto que el art. 149.1.29 CE atribuye al Estado como competencia exclusiva la seguridad pública, concepto que comprende, además de la seguridad ciudadana –de componente mayoritariamente policial–, la protección civil.

El Parlamento de Navarra señala que la Ley Foral 8/2005, de 1 de julio, contiene en su título IV la regulación de los servicios públicos de prevención y extinción de incendios y salvamento prestados por las distintas administraciones públicas de la Comunidad Foral, que constituyen uno de los servicios públicos esenciales en el ámbito de la protección civil. En particular, el título IV citado, así como el título V, que contienen las peculiaridades del régimen estatutario del personal de los servicios de extinción de incendios y salvamento de la Comunidad Foral, son disposiciones dictadas al amparo de la competencia exclusiva en materia de régimen jurídico de la administración foral y de sus entes públicos dependientes [art. 49.1 e) LORAFNA], así como del régimen estatutario de los funcionarios públicos de la Comunidad Foral [art. 49.1 b) LORAFNA].

Desde su entrada en vigor, la Ley Foral 8/2005, de 1 de julio, ha sido objeto de sucesivas modificaciones que se relacionan en el escrito de alegaciones del Parlamento de Navarra, en el que se pone de manifiesto que, tanto en su redacción original como en sus sucesivas reformas, el legislador foral ha amparado el ejercicio de su potestad legislativa en tres títulos competenciales. Por una parte, respecto al ámbito material de la ley, en el título competencial sobre protección civil, donde la competencia de la Comunidad Foral concurre con la del Estado a través de las competencias asumidas en la LORAFNA sobre seguridad pública (art. 51 LORAFNA), espacios naturales protegidos, zonas de montaña y montes (art. 50 LORAFNA) y medio ambiente y ecología (art. 57 LORAFNA). Por otro lado, en cuanto a la organización de los servicios públicos de prevención y extinción de incendios y salvamento, los títulos IV y V de la Ley Foral 8/2005, de 1 de julio, se fundamentan en las competencias que el legislador foral ostenta en materia de régimen jurídico de la Administración Foral y de sus entes públicos dependientes [art. 49.1 e) LORAFNA]. Y, por último, en las competencias relativas al régimen estatutario de los funcionarios públicos de la Comunidad Foral [art. 49.1 b) LORAFNA].

En consecuencia, para la representación del Parlamento de Navarra, el legislador foral no ha menoscabado las competencias estatales en materia de legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social ni al aprobar inicialmente la Ley Foral 8/2005, de 1 de julio, ni con ocasión de la modificación del art. 53 de aquella a través de la Ley Foral 5/2024, de 10 de mayo.

b) A continuación, el Parlamento de Navarra procede a analizar el proceso histórico de creación y consolidación de los bomberos de la Administración Foral, lo que le lleva a concluir que, en relación con las funciones de los servicios de extinción de incendios y salvamento, la legislación foral no efectúa distinción alguna entre bomberos que actúen en el medio urbano y bomberos forestales, por cuanto el cuerpo profesional es único y ejerce sus obligaciones en la totalidad del territorio de Navarra.

La categorización de «bomberos forestales» que ha motivado la aprobación por el Estado de la reciente Ley 5/2024, de 8 de noviembre, básica de bomberos forestales, y que establece el marco de regulación de las funciones propias de este colectivo en el ámbito estatal, es desconocida para el legislador foral, por cuanto todos los bomberos pertenecientes a la administración de la Comunidad Foral efectúan, entre otras, las actividades de prevención y extinción de incendios, así como las de salvamento, tanto en el ámbito forestal (rural) como en el medio urbano, puesto que dichas actuaciones forman parte de sus funciones donde quiera que puedan ser requeridas, dentro de los límites territoriales de la Comunidad Foral.

De acuerdo con el escrito del representante del Parlamento de Navarra, la totalidad de los puestos de trabajo incluidos en la relación del art. 53 de la Ley Foral 8/2005 comprenden, para el legislador foral, el desarrollo de funciones efectivas como bombero, por lo que les resulta aplicable el epígrafe 593 del anexo del Real Decreto 1591/2010, de 26 de noviembre, por el que se aprueba la clasificación nacional de ocupaciones 2011. En este real decreto se distingue entre bomberos y bomberos forestales, a los que se contempla en dos epígrafes diferenciados, el 5931 (bomberos, excepto forestales) y el 5932 (bomberos forestales). El Parlamento de Navarra alega que esta distinción no resulta aplicable al servicio de bomberos de la Comunidad Foral, puesto que los bomberos que lo integran efectúan tanto las labores propias del epígrafe 5931 (esto es, la prevención, combate y extinción de incendios y la ayuda en emergencias, la protección de vidas y bienes, así como la realización de actividades de rescate en áreas urbanas, industriales y similares) como las labores del epígrafe 5932 (a saber, la intervención, combate y extinción de incendios de naturaleza forestal, así como la ayuda en situaciones de emergencia en áreas rurales y forestales).

Para el representante del Parlamento de Navarra, la única diferencia existente entre los puestos de trabajo de «conductor auxiliar» y «peón auxiliar», respecto a los puestos de «oficial», «suboficial», «cabo» y «bombero» radica en el régimen jurídico que sustenta su relación con la administración de la Comunidad Foral de Navarra. Si bien la relación de aquellos está sujeta a la legislación laboral a través de contratos indefinidos de carácter discontinuo (art. 16 del texto refundido de la Ley del estatuto de los trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre), los demás puestos de trabajo tienen carácter funcional (y se rigen por el texto refundido del estatuto del personal al servicio de las administraciones públicas de Navarra, aprobado por el Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto).

c) Concluye el escrito del representante del Parlamento de Navarra señalando que la legislación de Navarra no incide en la regulación del sistema de jubilación anticipada previsto en la legislación estatal.

El encuadramiento de los conductores auxiliares y de los peones auxiliares como bomberos es una decisión objetiva del legislador, por cuanto está fundamentada en su consideración de personal operativo en todas aquellas situaciones de extinción de incendios y de salvamento para las que fueren requeridos, a las que acuden junto con los demás miembros del servicio de bomberos, concurriendo en unas mismas circunstancias de peligrosidad.

A partir de la inclusión objetiva de los conductores auxiliares y de los peones auxiliares como bomberos a todos los efectos, resulta de aplicación la legislación estatal reguladora de la Seguridad Social en lo referente a la reducción de la edad de jubilación, conformada por el art. 206 LGSS, el Real Decreto 1698/2011 y el Real Decreto 383/2008.

Señala el escrito que 573 profesionales del Servicio de Extinción de Incendios y Salvamento de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (todas las categorías profesionales incluidas en el art. 53 de la Ley Foral 8/2005, de 1 de julio, y también los conductores y peones auxiliares de bombero) vienen abonando desde el año 2009 una cuota adicional en la Tesorería General de la Seguridad Social conforme a lo dispuesto en el Real Decreto 383/2008.

Considera el representante del Parlamento autonómico que, sin cuestionar el carácter básico de la Ley 5/2024, de 8 de noviembre, básica de bomberos forestales, se debe afirmar que su coexistencia con la Ley Foral 8/2005, de 1 de julio, resulta absolutamente pacífica, puesto que la legislación foral no regula el régimen estatutario de los bomberos forestales de Navarra al no existir dicho cuerpo en la Comunidad Foral.

Con fundamento en los argumentos expuestos solicita el representante del Parlamento de Navarra que se dicte sentencia desestimatoria.

6. El 9 de abril de 2025 tuvo entrada en el registro de este tribunal el escrito de la asesora jurídica-letrada de la Comunidad Foral de Navarra, en representación de su Gobierno, en el que solicita la íntegra desestimación del recurso de acuerdo con los siguientes argumentos.

Tras exponer los antecedentes del recurso, señala que para la adecuada comprensión de la modificación legislativa impugnada se hace preciso tener en cuenta que la misma vino precedida de una reforma, realizada por la Ley Foral 8/2023, de 9 de marzo, que introdujo en los servicios de extinción de incendios y salvamento, los puestos de conductor auxiliar de bombero y peón auxiliar de bombero, que constituyen el personal de refuerzo en las campañas

forestales, los denominados bomberos forestales, pero efectuando una descripción genérica de sus funciones.

El escrito de alegaciones explica que, en la Comunidad Foral de Navarra, las personas que desempeñan los puestos de conductor auxiliar de bombero y peón auxiliar de bombero son conocidos como «bomberos forestales» o «bomberos de campaña» y señala que la modificación operada por la Ley Foral 5/2024, de 10 de mayo, viene a clarificar las funciones operativas de dichos puestos de trabajo, que la Ley Foral 8/2023 había recogido sin tanta concreción, así como su consideración dentro de la categoría profesional de bombero, como el resto de puestos pertenecientes a los servicios de extinción de incendios y salvamento.

Según la representación del Gobierno foral, el precepto recurrido no contiene una regulación en materia de seguridad social, sino de función pública, materia sobre la que el art. 49.1 b) LORAFNA atribuye a Navarra la competencia exclusiva al referirse al «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.» Así, con fundamento en los derechos históricos garantizados por la disposición adicional primera de la Constitución, Navarra tiene competencia exclusiva para regular el régimen de sus funcionarios públicos, con la peculiaridad de que, a diferencia del resto de comunidades autónomas, dicha competencia no encuentra su límite en la legislación básica estatal, sino únicamente en los derechos y obligaciones esenciales establecidos en la misma.

Prosigue el escrito de la asesora jurídica-letrada de la Comunidad Foral de Navarra señalando que el artículo impugnado no contiene disposición alguna relativa al régimen de la Seguridad Social del personal adscrito a dichos servicios, no establece ninguna regulación en cuanto a su cotización, ni tampoco contempla norma alguna referida a la jubilación de dicho personal o a las prestaciones de la Seguridad Social. Cuestión distinta, según afirma, serán los efectos que la aplicación del precepto recurrido pueda tener en el régimen de la Seguridad Social de dicho personal, al igual que ocurre con cualquier regulación en materia de función pública que Navarra pueda aprobar en el ejercicio de sus competencias y que tendrá su correspondiente traducción en términos de seguridad social; pero ello, no significa que Navarra esté regulando el régimen de Seguridad Social de su personal.

De acuerdo con las alegaciones del Gobierno de Navarra, debe repararse en que la única referencia que la Ley Foral 5/2024, de 10 de mayo, hace a una cuestión de Seguridad Social es en su preámbulo, en el que se alude al 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. Sin embargo, dicho preámbulo no es objeto de impugnación en el presente recurso de inconstitucionalidad, como se deriva con toda claridad de la fundamentación y suplico de la demanda formulada por el abogado del Estado, en la que solamente se insta la declaración de inconstitucionalidad y nulidad del artículo único de la Ley Foral 5/2024. Y es que tampoco podría serlo, de conformidad con la consolidada doctrina del Tribunal Constitucional que viene afirmando la ausencia de valor normativo de los preámbulos de las leyes, de manera que no pueden ser objeto de recurso de inconstitucionalidad.

No siendo admisible la impugnación autónoma del preámbulo, el único efecto que podría derivarse del mismo, con ocasión de la estimación de la inconstitucionalidad del articulado, es la privación de su valor interpretativo del precepto declarado nulo, como razona la STC 51/2019, de 11 de abril. En todo caso, no cabe deducir de dicho preámbulo ninguna indebida extensión del régimen de jubilación anticipada que, de producirse, no vendría impuesto ni establecido por la Ley Foral 5/2024, sino que derivaría de sus actos de aplicación, que no resultan enjuiciables por la justicia constitucional, debiendo ser impugnados ante la jurisdicción ordinaria.

Cuestión de legalidad ordinaria –la de la aplicación de la jubilación anticipada a los bomberos forestales, que en Navarra desempeñan los puestos de conductor auxiliar de bombero y peón auxiliar de bombero– y que ha quedado resuelta tras la aprobación de la Ley 5/2024, de 8 de noviembre, básica de bomberos forestales, cuya disposición adicional cuarta establece la aplicación a dicho personal del régimen de jubilación previsto para los bomberos al servicio de las administraciones y organismos públicos, lo que determina el reconocimiento a los mismos del régimen de coeficiente reductor dando cobertura legal a su jubilación anticipada.

Concluye el escrito de la asesora jurídica-letrada de la Comunidad Foral de Navarra solicitando la desestimación del recurso en su integridad.

7. Mediante providencia de 4 de febrero de 2026 se señaló para deliberación y fallo de la presente sentencia el día 11 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso y posiciones de las partes.

El presente recurso de inconstitucionalidad, promovido por el presidente del Gobierno, se dirige contra el artículo único de la Ley Foral 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 Navarra, por considerar que vulnera las competencias del Estado en materia de legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social (art. 149.1.17 CE).

El precepto impugnado modifica las letras e) y f) del apartado 1 del artículo 53 de la Ley Foral 8/2005, y añade un nuevo párrafo al final de dicho apartado, todo ello con la siguiente redacción (en cursiva lo impugnado, que se reproduce en su contexto para facilitar su comprensión):

«Artículo 53. Puestos de trabajo y funciones.

(1) En los servicios de extinción de incendios y salvamento existirán los siguientes puestos de trabajo, que desempeñarán las funciones generales que se señalan en cada caso:

a) Oficial de bomberos, encuadrado en el nivel A. Le corresponden funciones de dirección y coordinación de las unidades técnicas y operativas del servicio, así como el ejercicio de funciones técnicas de nivel superior en prevención, inspección, extinción de incendios y salvamento.

b) Suboficial de bomberos, encuadrado en el nivel B. Le corresponden funciones de dirección y coordinación de las unidades técnicas y operativas del servicio, así como el ejercicio de funciones técnicas de nivel medio en prevención, inspección, extinción de incendios y salvamento.

c) Cabo de bomberos, encuadrado en el nivel C. Le corresponden funciones de inspección y mando directo de las unidades operativas del servicio bajo la dirección de los mandos superiores.

d) Bombero, encuadrado en el nivel C. Le corresponden funciones de intervención operativa y ejecución bajo la dirección de los mandos superiores.

e) Conductor auxiliar bombero, encuadrado en el nivel D. Le corresponden funciones auxiliares de intervención operativa dentro de su ámbito de actuación bajo la dirección de los mandos superiores.

f) Peón auxiliar de bombero, encuadrado en el nivel D. Le corresponden funciones auxiliares de intervención operativa dentro de su ámbito de actuación bajo la dirección de los mandos superiores.

Los diferentes puestos de trabajo enumerados en este apartado se consideran pertenecientes a la categoría profesional de bombero, en sus diferentes escalas o especialidades.

(2) Reglamentariamente se desarrollarán las funciones que corresponden a cada uno de los puestos de trabajo mencionados en el apartado anterior, así como de los contratados temporales, los funcionarios en prácticas y el resto de personal que se integre en los servicios de extinción de incendios y salvamento.»

Tanto el Gobierno como el Parlamento de la Comunidad Foral de Navarra han formulado alegaciones en defensa de la disposición impugnada, rechazando que la misma regule el régimen de la Seguridad Social del personal adscrito a los servicios de bomberos y que, por lo tanto, incurra en la invasión competencial denunciada en la demanda, cuya íntegra desestimación instan.

2. Consideraciones previas.

Antes de entrar a examinar la tacha de inconstitucionalidad denunciada en el recurso, resulta necesario dar cuenta de la aprobación, con posterioridad a la adopción de la norma impugnada en el presente proceso constitucional, de una serie de normas estatales sobre la materia a la que se refiere precisamente la norma foral.

Así, en primer lugar, cabe destacar la aprobación de la Ley 5/2024, de 8 de noviembre, básica de bomberos forestales –aprobada, según su disposición final cuarta, con fundamento

en las competencias del Estado previstas en el art. 149.1.7, 17, 18 y 23 CE-, que en su art. 4 se refiere a las «funciones de los bomberos forestales adscritos a los operativos de extinción de incendios forestales», materia a la que igualmente se refieren las letras e) y f) del apartado 1 del art. 53 de la Ley Foral 8/2005, de 1 de julio, en la redacción dada por el artículo único de la Ley Foral 5/2024, de 10 de mayo, aquí impugnado.

El art. 4 de la nueva Ley estatal 5/2024, de 8 de noviembre, dispone, entre otras cuestiones, que «[l]os bomberos forestales adscritos a los operativos de extinción de incendios forestales de las administraciones competentes desempeñarán operaciones de extinción de incendios forestales de acuerdo con el plan de operaciones previsto en el artículo 47 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes». Por su parte, el art. 5.1 de la referida Ley 5/2024 dispone que «[l]as administraciones competentes establecerán las clasificaciones profesionales de los bomberos forestales adscritos a los operativos de extinción de incendios forestales teniendo en cuenta las competencias y formación definidas para las posiciones que pueda ocupar un bombero forestal en el sistema de gestión de emergencias común referido en el artículo 46 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes y en lo dispuesto en la Ley 17/2015, de 9 de julio, del sistema nacional de protección civil, en los casos que corresponda». Y más concretamente, en relación con la jubilación de los bomberos forestales, la disposición adicional cuarta de la Ley 5/2024 dispone que «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». Y a continuación señala que «[e]n el plazo de un año desde la entrada en vigor de esta ley 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».

Precisamente en desarrollo de la referida disposición adicional cuarta de la Ley 5/2024, de 8 de noviembre, se ha dictado el Real Decreto 817/2025, de 16 de septiembre, 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. El Real Decreto 817/2025 afirma dictarse al amparo de lo dispuesto en el art. 149.1.17 CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social. En la exposición de motivos del Real Decreto 817/2025 se recuerda el contenido de la disposición adicional cuarta de la Ley 5/2024, de 8 de noviembre, y se indica que para dar cumplimiento a lo allí dispuesto resulta necesario modificar el Real Decreto 383/2008 para incluir en su ámbito de aplicación a las y los bomberos forestales.

Así, mediante el referido Real Decreto 817/2025 se ha modificado el art. 1 del Real Decreto 383/2008 para incluir dentro de su ámbito de aplicación a los bomberos forestales (que, como ya se ha dicho, son el personal objeto de la Ley 5/2024, de 8 de noviembre). Asimismo, se han modificado el art. 2 y la disposición adicional primera del Real Decreto 383/2008 para adaptar su contenido al vigente texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social. Además, tanto en el citado art. 2 como en el art. 5 del Real Decreto 383/2008 se introduce la referencia a los bomberos forestales donde hasta ahora solo se mencionaba a los bomberos.

El Estado, por tanto, a través del Real Decreto 817/2025, de 16 de septiembre, que modifica el Real Decreto 383/2008, de 14 de marzo, ha adoptado, en el plazo dispuesto por la disposición adicional cuarta de la Ley 5/2024, de 8 de noviembre, las medidas necesarias para el reconocimiento a los bomberos forestales de todo el tiempo trabajado en la actividad de vigilancia y extinción de incendios forestales para la concesión de los coeficientes reductores.

Conviene aclarar, con todo, que tales modificaciones normativas no afectan ni al objeto ni al fondo del presente recurso de inconstitucionalidad. Lo primero resulta evidente porque la impugnación se dirige no contra el régimen estatal de jubilación anticipada de los bomberos (que es lo que ha sido modificado de forma sobrevenida), sino contra el artículo único de la Ley Foral 5/2024, de 10 de mayo, que no ha sufrido modificaciones desde su aprobación. Lo segundo, y sobre lo que se volverá en el fundamento jurídico cuarto *in fine*, resulta del hecho de que la cuestión competencial planteada no es tanto la de la incompatibilidad material entre el precepto autonómico impugnado y la normativa estatal sobre seguridad social, sino primariamente la de la supuesta carencia de competencia del legislador autonómico para entrar a regular la materia abordada por la disposición controvertida.

3. Encuadre competencial del precepto impugnado.

Síguenos en...



a) A fin de determinar si se ha producido la vulneración competencial denunciada debemos comenzar por encuadrar la controversia conforme al sistema de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas.

En este caso, el abogado del Estado sostiene que la materia regulada por el precepto foral impugnado sería la Seguridad Social, sobre la que el Estado ostenta la competencia sobre la legislación básica y el régimen económico en virtud del art. 149.1.17 CE. Por su parte, la representación procesal del Parlamento de Navarra señala que la norma se debe encuadrar en la materia de protección civil, sobre la que la Comunidad Foral de Navarra ostenta competencias en virtud de los títulos competenciales sobre seguridad pública (art. 51 LORAFNA), espacios naturales protegidos, zonas de montaña y montes (art. 50 LORAFNA), medio ambiente y ecología (art. 57 LORAFNA), régimen jurídico de la Administración Foral y de sus entes públicos dependientes [art. 49.1 e) LORAFNA] y régimen estatutario de los funcionarios públicos de la Comunidad Foral [art. 49.1 b) LORAFNA]. Y la representación del Gobierno foral considera que el precepto recurrido contiene una regulación en materia de función pública y no de seguridad social, estando por ello cubierto por el art. 49.1 b) LORAFNA, que atribuye a Navarra la competencia exclusiva sobre el «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».

b) Para determinar la materia regulada por una disposición legal objeto de un reproche de inconstitucionalidad de naturaleza competencial, este tribunal no se encuentra vinculado por las incardinaciones contenidas en las normas sometidas a su enjuiciamiento (STC 132/2019, de 13 de noviembre, FJ 4), ni tampoco por el encuadramiento competencial que realicen las partes en el proceso (por todas, STC 18/2016, de 4 de febrero, FJ 10), sino que debe determinar el marco competencial del precepto atendiendo a su contenido y finalidad, así como a los títulos competenciales potencialmente afectados (SSTC 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 3; 45/2015, de 5 de marzo, FJ 3; 62/2016, de 17 de marzo, FJ 5, y 88/2018, de 19 de julio, FJ 3, entre otras). En palabras de esta última, «cuando se ofrezcan por las partes en el proceso constitucional diversas calificaciones sustantivas de las disposiciones o actos en conflicto que pudieran llevar a identificaciones competenciales también distintas, ha de apreciarse, para llegar a una calificación competencial correcta, tanto el sentido o finalidad de los varios títulos competenciales y estatutarios, como el carácter, sentido y finalidad de las disposiciones traídas al conflicto, es decir, el contenido del precepto controvertido, delimitando así la regla competencial aplicable al caso».

La concreción del sentido y la finalidad de los preceptos impugnados requiere del examen del contenido del preámbulo del texto legal que los recoge. Como ha señalado la jurisprudencia del Tribunal, los preámbulos de las leyes carecen de valor normativo por lo que no pueden ser objeto de recurso de inconstitucionalidad (por todas, SSTC 36/1981, de 12 de noviembre, FJ 7), pero son un elemento a tener en cuenta en la interpretación de las leyes (STC 150/1990, de 4 de octubre, FJ 2). Y, en este contexto hemos admitido que, en aquellos casos en los que los conceptos y categorías del preámbulo de una ley se proyecten sobre su articulado, la declaración de inconstitucionalidad de uno o varios de los preceptos impugnados puede llegar a privar al párrafo o apartado del preámbulo que glose dicho precepto «del valor jurídico interpretativo que le es característico, pues un preámbulo no puede producir ese efecto desde el momento en que la interpretación que acoge ha sido declarada constitucionalmente inadmisibles por este tribunal» [STC 51/2019, FJ 2 a); en el mismo sentido SSTC 36/1981, FJ 7, y 31/2010, de 28 de junio, FJ 7].

Por lo que respecta a la Ley Foral 5/2024, de 10 de mayo, cuyo artículo único es ahora objeto de impugnación, su preámbulo indica lo siguiente:

«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, habilita la reducción de la edad de acceso a la jubilación a quienes presten servicio como bomberos “en sus diferentes escalas, categorías o especialidades”.

Mediante la aprobación de la Ley Foral 8/2023, de 9 de marzo, se llevó a cabo la modificación de la Ley Foral 8/2005, de 1 de julio, de protección civil y atención de emergencias de Navarra. Entre otras modificaciones se produjo la del artículo 53, incluyéndose entre los puestos de trabajo de los servicios de prevención y extinción de incendios al personal que desempeña sus funciones como bomberos forestales. Este personal desde hace muchos años viene abonando el coste de la aplicación del coeficiente reductor a los efectos de la jubilación anticipada, tal como establece 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; incluso, algunos de ellos han procedido a jubilarse de forma anticipada.

Al objeto de resolver los problemas de interpretación surgidos sobre la aplicabilidad al conductor auxiliar y al peón auxiliar bombero del coeficiente reductor regulado en el Real Decreto 383/2008, de 14 de marzo, se hace necesaria una modificación del artículo 53 de la Ley Foral 8/2005, de 1 de julio, en el que se detallan los puestos de trabajo y funciones, para lo cual se da una nueva redacción a las letras e) y f) y se añade un nuevo párrafo al apartado 1 del citado artículo.»

Así, el legislador foral habría adoptado la norma aquí impugnada con la finalidad explícita de aclarar los problemas interpretativos sobre la aplicabilidad a los denominados bomberos forestales de una norma específica de seguridad social aprobada por el Estado. En efecto, el sentido de la modificación habría sido determinar «la aplicabilidad al conductor auxiliar y al peón auxiliar bombero del coeficiente reductor regulado en el Real Decreto 383/2008, de 14 de marzo», proyectando a estas dos categorías profesionales la reducción de la edad de acceso a la jubilación ligada a dicho coeficiente reductor.

c) Sin embargo, y en línea con lo recogido en el escrito de la asesora jurídica-letrada de la Comunidad Foral de Navarra, cabe identificar en el precepto impugnado dos contenidos diferentes en función de su objeto, sentido y finalidad. El primero de ellos consiste en la clarificación de las funciones operativas de los puestos de trabajo de los bomberos forestales, lo que se lleva a cabo mediante la modificación de las letras e) y f) del art. 53.1 de la Ley Foral 8/2005 para regular los «puestos de trabajo y funciones» de los conductores auxiliares bomberos y de los peones auxiliares de bombero, respectivamente.

Este primer contenido supone la reformulación de las funciones operativas de unos puestos de trabajo que ya se encontraban enumerados en una versión anterior de la norma realizada mediante la Ley Foral 8/2023, de 9 de marzo, por la que se modifica la Ley Foral 8/2005, de 1 de julio, de protección civil y atención de emergencias de Navarra. Se trata de un contenido propio de una regulación en materia de protección civil y no de seguridad social, lo que conlleva que no pueda prosperar en este punto la tacha de inconstitucionalidad fundada en la presunta invasión de las competencias atribuidas al Estado en este último ámbito por el art. 149.1.17 CE.

Sobre la materia de protección civil, las comunidades autónomas pueden asumir estatutariamente competencias de acuerdo con lo dispuesto en el primer inciso del art. 149.3 CE [STC 87/2016, de 28 de abril, FJ 5 a)]. En el caso de Navarra, la Comunidad Foral ostentaría competencias en dicha materia en virtud de una pluralidad de títulos asumidos en la LORAFNA, de entre los que cabe destacar los referidos a seguridad pública (art. 51 LORAFNA), espacios naturales protegidos, zonas de montaña y montes (art. 50 LORAFNA) o medio ambiente y ecología (art. 57 LORAFNA), que posibilitan la atribución de funciones a los respectivos puestos de trabajo relacionados con la materia regulada. Y, en segundo lugar, que la enumeración de funciones que realiza la norma autonómica viene a alinearse con lo dispuesto en el art. 5 de la Ley 5/2024, de 8 de noviembre, básica de bomberos forestales –ley que, según se ha dicho en el fundamento jurídico segundo, se autoatribuye naturaleza básica–, que se remite a las comunidades autónomas al disponer que «las administraciones competentes establecerán las clasificaciones profesionales de los bomberos forestales adscritos a los operativos de extinción de incendios forestales teniendo en cuenta las competencias y formación definidas para las posiciones que pueda ocupar un bombero forestal en el sistema de gestión de emergencias».

Por todo ello, debemos desestimar la impugnación por lo que atañe al contenido del precepto que modifica la enumeración de los puestos de trabajo y funciones de los bomberos [letras e) y f) del apartado 1 del art. 53 de la Ley Foral 8/2005, en la redacción dada por el artículo único de la Ley Foral 5/2024, de 10 de mayo].

d) De otra parte, la disposición impugnada establece expresamente que los puestos de trabajo de «conductor auxiliar de bombero» y de «peón auxiliar de bombero» se consideran pertenecientes a la categoría profesional de «bombero», mediante la introducción de un nuevo párrafo al final del art. 53.1 de la Ley Foral 8/2005. Frente a lo que sucedía con el otro contenido del precepto, este ha de reputarse, por su sentido y explícita finalidad, como propio de una regulación en materia de seguridad social.

A estos efectos debe recordarse que, de acuerdo con la jurisprudencia de este tribunal, la clasificación profesional viene a ser el mecanismo jurídico que conecta al trabajador con el conjunto normativo regulador de su nexo contractual: delimita la prestación en principio

exigible, confiere un tratamiento retributivo específico e incide en el tiempo de prestación del trabajo, en la duración del período de prueba, en la cotización y prestaciones del sistema de seguridad social y en el ejercicio de los derechos de representación colectiva (STC 20/1993, de 18 de enero, FJ 4).

La clasificación profesional cumple así una pluralidad de finalidades relacionadas con aspectos laborales, pero también con aspectos propios de la materia de seguridad social. Sin embargo, en este caso, atendiendo a la finalidad de la reforma, explicitada en el propio preámbulo de la norma impugnada (cuando dispone que la misma pretende determinar «la aplicabilidad al conductor auxiliar y al peón auxiliar bombero del coeficiente reductor regulado en el Real Decreto 383/2008, de 14 de marzo»), y al propio uso de un concepto que no es ajeno a la materia de seguridad social como es el concepto de «categoría profesional» (que define también el nivel de cualificación y responsabilidades del trabajador y lo vincula a los grupos de cotización y, por consiguiente, a las futuras prestaciones), concluimos que el párrafo final del art. 53.1 de la Ley Foral 8/2005, en la redacción dada por el artículo único de la Ley Foral 5/2024, de 10 de mayo, se encuadra competencialmente en la materia de seguridad social. Procede respecto de él, por tanto, continuar el enjuiciamiento para determinar si adolece del exceso competencial denunciado en la demanda.

4. Sobre la alegada invasión de la competencia estatal en materia de seguridad social (art. 149.1.17 CE).

a) Una vez hemos encuadrado el último párrafo introducido en el art. 53.1 de la Ley Foral 8/2005 por el artículo único de la Ley Foral 5/2024, de 10 de mayo, en la materia de seguridad social, se hace necesario examinar, en primer lugar, la distribución de competencias que sobre ella se ha realizado en el bloque de la constitucionalidad.

En este ámbito material, el art. 149.1.17 CE establece que el Estado tiene competencia exclusiva en materia de «[l]egislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las comunidades autónomas». Por su parte, el art. 54.1 LORAFNA atribuye a la Comunidad Foral de Navarra competencia sobre «a) el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado, salvo las normas que configuran el régimen económico de la Seguridad Social», y sobre «b) la gestión del régimen económico de la Seguridad Social».

Tal y como recordamos en la STC 39/2014, de 11 de marzo, FJ 8, dentro de las «bases» o «legislación básica» de una materia se incardina, con carácter general, el común denominador normativo necesario para asegurar la unidad fundamental prevista por las normas del bloque de la constitucionalidad que establecen la distribución de competencias. Esto es, un marco normativo unitario de aplicación a todo el territorio nacional, dirigido a asegurar los intereses generales y dotado de estabilidad (STC 291/2005, de 10 de noviembre, FJ 7).

Trasladando este concepto de legislación básica a la materia de seguridad social, en la ya referida STC 39/2014, FJ 8, consideramos que quedan dentro de la misma, y por tanto de la competencia estatal, la fijación de los requisitos, alcance y régimen jurídico de las prestaciones del sistema público de Seguridad Social (campo de aplicación, afiliación, cotización y recaudación, y acción protectora). Asimismo, afirmamos que ha de tenerse en cuenta que las diferentes prestaciones «de la materia ‘Seguridad Social’ conforman un entramado dirigido a la cobertura de riesgos y a la atención de otras situaciones de necesidad que presentan una tendencia de unidad y estabilidad en el tiempo y en el conjunto del territorio nacional» (STC 239/2002, de 11 de diciembre, FJ 8) y que el régimen público de Seguridad Social debe ser único y unitario para todos los ciudadanos (art. 41 CE), y ha de garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y deberes en materia de seguridad social (STC 124/1989, de 7 de julio, FJ 3). De acuerdo con lo anterior, entendimos en la STC 40/2014, de 11 de marzo, FJ 4, que la determinación de una prestación de la Seguridad Social constituye una norma básica que corresponde establecer al Estado ex art. 149.1.17 CE 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 que se trata de proteger.

Por otra parte, conforme a lo expuesto en la STC 239/2002, FJ 8 d), la comunidad autónoma no puede establecer una regulación que interfiera en el régimen económico unitario de la Seguridad Social, lo que sucedería si generase obligaciones o cargas que debiera soportar el Estado.

b) Tal doctrina es 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 cuyos trabajos sean de naturaleza excepcionalmente penosa, tóxica, peligrosa o insalubre, y que corresponde establecer al Estado de forma unitaria para todos los sujetos comprendidos dentro de su ámbito de cobertura con fundamento en la competencia que le reserva el art. 149.1.17 CE.

Así, con base en este precepto constitucional, el Estado aprobó el art. 161 *bis*.1 del antiguo texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social, en virtud del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, e incorporado por la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de seguridad social. Dicha previsión, hoy recogida en el vigente art. 206 LGSS, permite que la edad mínima exigida para tener derecho a pensión de jubilación en el régimen general de la Seguridad Social pueda ser rebajada por real decreto, a propuesta del ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, 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. Con fundamento en ello, y en relación con el colectivo de los bomberos, se dictó por el Estado el Real Decreto 383/2008, de 14 de marzo, que establece el coeficiente reductor de la edad de jubilación en favor de los bomberos al servicio de las administraciones y organismos públicos, ulteriormente modificado por el Real Decreto 817/2025, de 16 de septiembre.

Es, por tanto, 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.

c) Por último, hay que referirse a la circunstancia de que la normativa estatal haya sido modificada de manera sobrevenida en términos que determinan que su contenido parezca encontrarse actualmente alineado con el del último párrafo del art. 53.1 de la Ley Foral 8/2005, en la redacción dada por el artículo único de la Ley Foral 5/2024, de 10 de mayo. En efecto, tal y como se ha indicado en el fundamento jurídico segundo de esta sentencia, y de conformidad con lo previsto por la disposición adicional cuarta de la Ley 5/2024, de 8 de noviembre, básica de bomberos forestales, el Real Decreto 383/2008, de 14 de marzo, ha sido reformado (a través del Real Decreto 817/2025, de 16 de septiembre) para incluir dentro de su ámbito de aplicación a los denominados bomberos forestales, la determinación de cuyas clasificaciones profesionales se remite a las administraciones competentes con los límites previstos en el art. 5.1 de la Ley 5/2024, de 8 de noviembre.

Según lo razonado en el apartado anterior de este fundamento jurídico, el párrafo final del art. 53.1 de la Ley Foral 8/2005, de 1 de julio, en la redacción dada por el artículo único de la Ley Foral 5/2024, de 10 de mayo, vulnera la competencia exclusiva del Estado en materia de seguridad social (art. 149.1.17 CE) porque regula una cuestión reservada en exclusiva al ámbito de dicha competencia estatal. La infracción competencial se produce, por lo tanto, porque la Comunidad Foral de Navarra carece de competencia para establecer la regulación controvertida, y ello con independencia de que su contenido material sea más o menos coincidente o divergente con la normativa básica estatal.

Debemos finalmente rechazar la posibilidad de encontrarnos en un supuesto de *lex repetita*, caso en el que sería necesario examinar si se cumplen los requisitos establecidos por este tribunal para la admisibilidad constitucional de la repetición del contenido de disposiciones estatales por quien no tiene competencia para dictarlas por sí mismo. De acuerdo con nuestra doctrina, recogida en la STC 51/2019, FJ 6 a), la eventual reproducción de normas estatales en normas autonómicas es inconstitucional salvo que la reiteración de la norma estatal sea imprescindible para el entendimiento del precepto autonómico que la desarrolla. Salvo esta excepción, al legislador autonómico le está vedado reproducir la legislación aprobada por el Estado en el ejercicio de sus competencias exclusivas. Y, con mayor razón, le está vedado parafrasear, completar, alterar, desarrollar o de cualquiera otra manera, directa o indirecta, incidir en la regulación de materias que no forman parte de su acervo competencial.

En el presente asunto, la eventual «reiteración» de la norma autonómica habría sido anterior al dictado de la normativa estatal que explícitamente establece la aplicabilidad de los coeficientes reductores a los bomberos forestales. Se habría producido por la Ley Foral 5/2024, de 10 de mayo, que es previa tanto a la Ley 5/2024, de 8 de noviembre, básica de bomberos

forestales, como al Real Decreto 817/2025, de 16 de septiembre, por el que se modifica el Real Decreto 383/2008, de 14 de marzo, que es la norma que —en cumplimiento de la remisión de la disposición adicional cuarta de la Ley 5/2024, de 8 de noviembre, y de la previsión recogida en el art. 206 LGSS— ha procedido a realizar el reconocimiento explícito a los bomberos forestales de todo el tiempo trabajado en la actividad de vigilancia y extinción de incendios forestales para la concesión de los coeficientes reductores.

Ciertamente, en el presente supuesto el legislador foral afirma haber querido «resolver los problemas de interpretación surgidos sobre la aplicabilidad al conductor auxiliar y al peón auxiliar bombero del coeficiente reductor regulado en el Real Decreto 383/2008, de 14 de marzo», pues dicha norma estatal, en su versión anterior a la reforma realizada mediante el Real Decreto 817/2025, disponía que lo establecido en el mismo «se aplicará a los trabajadores por cuenta ajena y empleados públicos, incluidos en el régimen general de la Seguridad Social, que presten servicio como bomberos», pudiendo surgir la duda de si a los bomberos forestales, que ya se encontraban encuadrados desde el 1 de enero de 2011 —fecha de entrada en vigor de la clasificación nacional de ocupaciones (CNO-11) aprobada por el Real Decreto 1591/2010, de 26 de noviembre— en la categoría profesional de «bomberos forestales» con código exclusivo 5932, les era o no aplicable, ya desde entonces, el referido Real Decreto 383/2008 cuando se refería a los «bomberos».

Sin embargo, la adición del referido párrafo final al art. 53.1 de la Ley Foral 8/2005, de 1 de julio, de protección civil y atención de emergencias de Navarra, 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» (STC 47/2004, de 25 de marzo, FJ 8). 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.

5. Efectos de la declaración de inconstitucionalidad.

Por los motivos expuestos, procede estimar parcialmente el recurso y declarar la inconstitucionalidad del párrafo «los diferentes puestos de trabajo enumerados en este apartado se consideran pertenecientes a la categoría profesional de bombero, en sus diferentes escalas o especialidades» recogido en el artículo único de la Ley Foral 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 Navarra, en cuanto del mismo se deriven efectos en materia de seguridad social, debiendo quedar desprovisto de alcance jurídico interpretativo el preámbulo de la referida Ley Foral 5/2024, de 10 de mayo (STC 31/2010, FJ 12).

Conforme a la solución aplicada en otros casos (STC 101/2006, de 30 de marzo, FJ 6), no procede, sin embargo, la declaración de nulidad del precepto, pues, como señalábamos en el fundamento jurídico tercero [en relación con el régimen estatutario de los funcionarios públicos o el régimen jurídico de la administración foral del art. 49.1 b) y e) LORAFNA], la clasificación profesional cumple en nuestro ordenamiento una pluralidad de finalidades, algunas de ellas ajenas al régimen de la Seguridad Social, como consecuencia de ser el mecanismo jurídico que conecta al trabajador con el conjunto normativo regulador de su nexo contractual.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido:

1.º Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar inconstitucional el inciso «los diferentes puestos de trabajo enumerados en este apartado se consideran pertenecientes a la categoría profesional de bombero, en sus diferentes escalas o especialidades» recogido en el artículo único de la Ley Foral 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 Navarra, con el alcance y los efectos que se indican en el fundamento jurídico 5.

Síguenos en...



2.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

Publíquese esta sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a once de febrero de dos mil veintiséis.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—Inmaculada Montalbán Huertas.—Ricardo Enríquez Sancho.—Ramón Sáez Valcárcel.—Enrique Arnaldo Alcubilla.—Concepción Espejel Jorquera.—María Luisa Segoviano Astaburuaga.—César Tolosa Tribiño.—Juan Carlos Campo Moreno.—Laura Díez Bueso.—José María Macías Castaño.—Firmado y rubricado.

Síguenos en...

