

**Tribunal Superior de Justicia de Madrid**

Sala de lo Contencioso-Administrativo

**Sección Sexta**

C/ General Castaños, 1 , Planta Baja - 28004

33009730

NIG: 28.079.00.3-2019/0015853

**Procedimiento Ordinario 487/2019**

**Demandante:** CONFEDERACION GENERAL DEL TRABAJO  
PROCURADOR D./Dña. VALENTINA LOPEZ VALERO

**Demandado:** MINISTERIO EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL  
Sr. ABOGADO DEL ESTADO

**Ponente:** Ilmo. Sr. Magistrado D. Luis Fernández Antelo.

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**Sección Sexta**

SENTENCIA Núm.552

**Ilmos. Sres.**

**Presidenta:**

D<sup>a</sup>. M<sup>a</sup>. Teresa Delgado Velasco.

**Magistrados:**

D<sup>a</sup>. Cristina Cadenas Cortina.

D. José Ramón Giménez Cabezón.

D. Luis Fernández Antelo

En la Villa de Madrid, a treinta de septiembre de dos mil veintiuno.

VISTO el presente **recurso contencioso-administrativo núm. 487/2019** promovido la representación de la Confederación General del Trabajo (CGT) contra Resolución de 21 de mayo de 2018, de la Dirección General de Ordenación General de la Seguridad Social; habiendo sido partes en autos la Administración demandada, representada y defendida por el Abogado del Estado.



## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO**.- Interpuesto el recurso y seguidos los oportunos trámites prevenidos por la Ley Jurisdiccional, se emplazó a la parte demandante para que formalizase la demanda, lo que verificó mediante escrito en el que, tras exponer los hechos y fundamentos de Derecho que estimó de aplicación, terminaba suplicando se dictase Sentencia acogiendo sus pretensiones y condenando a la Administración autora de la resolución recurrida, en los términos y extremos que obran en el suplico de la demanda.

**SEGUNDO**.- El Abogado del Estado contestó a la demanda mediante escrito en el que suplicaban se dictase sentencia confirmatoria de la resolución recurrida.

**TERCERO**.- Habiendo quedado el recurso pendiente de señalamiento para votación y fallo cuando por turno le correspondiera, se fijó para ello la audiencia del día 21 de julio de 2021, teniendo así lugar.

**VISTO** siendo Ponente el Ilmo. Sr. D. Luis Fernández Antelo, que expresa el parecer de la Sala.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO**.- Es objeto del presente recurso la desestimación presunta del recurso de alzada interpuesto contra resolución de 21 de mayo de 2018, de la Dirección General de Ordenación General de la Seguridad Social desestimatoria de solicitud de iniciación del procedimiento para el establecimiento de coeficientes reductores a la edad de jubilación por aplicación del RD 1698/2011 al colectivo de trabajadores de las empresas auxiliares de instalaciones y mantenimientos de la industria petroquímica (refinerías y almacenaje), por incumplimiento del art. 1 del citado RD al entender la administración que se precisa la actuación conjunta de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, no bastando que la impetren unas u otras por separado. La parte recurrente suplica la estimación del recurso, aduciendo esencialmente que la intelección del articulado posibilita la solicitud individual, bien por las organizaciones empresariales, bien por las sindicales, siempre que ostenten la necesaria representatividad. El Abogado del Estado, por el contrario, y tras aducir previamente falta de aportación de los documentos que legitimarían acudir a la presente vía contenciosa, solicita la confirmación de las resoluciones recurridas, tras analizar y motivar la adecuación a Derecho de las resoluciones impugnadas

**SEGUNDO**.- Constatada la legitimación de la central sindical demandante y la suficiencia de los documentos y menciones apartadas para recurrir, (se aportó efectivamente el Acuerdo sindical para interponer el presente recurso), ha lugar a referir que el art. 10 del Real Decreto 1698/2011, de 18 de noviembre, por el que se regula el régimen jurídico y el procedimiento general para establecer coeficientes reductores y anticipar la edad de jubilación en el sistema de la Seguridad Social, regula que:



“El procedimiento general en orden al establecimiento de coeficientes reductores para rebajar la edad de jubilación, o al establecimiento de una edad mínima de acceso a la pensión, en los supuestos a que se refiere este Real Decreto , podrá iniciarse:

a) De oficio por la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, a través de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, a iniciativa propia, o como consecuencia de petición razonada no vinculante de las entidades gestoras o colaboradoras, de la Secretaría de Estado de Empleo, una vez que esta haya oído a la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, o de petición bien de la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, o bien del Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad.

b) A instancia de los empresarios y trabajadores por cuenta ajena, a través de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas a nivel estatal, mediante petición razonada no vinculante y en relación con alguna de las actividades en las escalas, categorías o especialidades, a que se refiere el art. 2.

A instancia de los trabajadores por cuenta propia, a través de las asociaciones representativas de los trabajadores autónomos y de las organizaciones sindicales más representativas a nivel estatal, de acuerdo con lo establecido en el art. 21.5 de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo.

Las empresas o los trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia, considerados individualmente, no estarán legitimados para instar el inicio de las actuaciones.

Las solicitudes deberán dirigirse a la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social y se presentarán conforme a lo establecido en el art. 38.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y en el art. 6.1 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos”.

**TERCERO.-** Centrado el núcleo resolutorio en la interpretación que ha de conferirse al primer párrafo del apartado b) del art. 10 del RD 1698/2011 transcrito, referido a la necesidad de que el procedimiento se inicie “a instancia de los empresarios y trabajadores por cuenta ajena, a través de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas a nivel estatal”, la disyuntiva se centra en si tal epígrafe ha de interpretarse en el sentido de precisar la actuación conjunta de las organizaciones empresariales y sindicales más representativa o si basta con que unas u otras decidan iniciar el procedimiento.

Al respecto, y como aduce la CGT, la DGSS había considerado suficiente la solicitud individual para la iniciación del procedimiento hasta en 26 ocasiones anteriores, apartándose inmotivadamente de tal criterio en la concreta resolución que se impugna, lo cual obliga a esta Sala a hacer un ejercicio de hermenéutica jurisdiccional para declarar o no la conformidad a Derecho de la exigencia de iniciación conjunta por sindicatos y patronal para poder activarse el procedimiento para establecer coeficientes reductores y anticipar la edad de jubilación en el sistema de la Seguridad Social, sin perjuicio de poner de relieve la necesidad de observar y garantizar la efectividad de los principios de buena fe, confianza legítima y responsabilidad que han de regir la actuación de las Administraciones públicas ex art.. 3 de la ley 40/2015

Desde la perspectiva del respeto al concreto principio de confianza legítima, y dado que se han tramitado hasta 26 solicitudes de expedientes similares al hoy controvertido, la jurisprudencia es invariada y unánime en la defensa del principio de interpretación de las normas en el sentido más favorable a la efectividad de los derechos fundamentales. En palabras del FJ 4 de la STC 5/2002, de 14 de enero,



“El esencial problema, en supuestos como el que nos ocupa, radica en que, aun cuando, en efecto, la decisión judicial puede afectar a un derecho fundamental, dicha decisión ha de ser consecuencia de la interpretación de un precepto, de cuya constitucionalidad nadie duda, y de su aplicación concreta en función de las circunstancias concurrentes. Y a la hora de determinar si la solución adoptada es correcta constitucionalmente, deben tenerse en cuenta dos elementos o aspectos esenciales. En primer lugar, que, como reiteradamente hemos dicho (por todas, STC 239/2000, de 16 de octubre, FJ 5), compete en exclusiva a los órganos judiciales la interpretación y aplicación de las normas jurídicas a los casos controvertidos (artículo 117.3). En segundo lugar, que cuando dicha interpretación y aplicación del precepto pueda afectar a un derecho fundamental, será preciso aplicar el criterio, también reiteradamente sostenido por este Tribunal (por todas, STC 219/2001, de 30 de octubre, FJ 10), de que las mismas han de guiarse por el que hemos denominado principio de interpretación de la legalidad en el sentido más favorable a la efectividad de los derechos fundamentales, lo que no es sino consecuencia de la especial relevancia y posición que en nuestro sistema tienen los derechos fundamentales y libertades públicas (por todas, STC 133/2001, de 13 de junio, FJ 5). En definitiva, en estos supuestos el órgano judicial ha de escoger, entre las diversas soluciones que entiende posibles, una vez realizada la interpretación del precepto conforme a los criterios existentes al respecto, y examinadas las específicas circunstancias concurrentes en el caso concreto, aquella solución que contribuya a otorgar la máxima eficacia posible al derecho fundamental afectado. A este Tribunal Constitucional, por tanto, en supuestos como el que nos ocupa, en que se ven afectados derechos fundamentales y libertades públicas, tan sólo le corresponde (además, por supuesto, de comprobar que la interpretación del precepto asumida por el órgano judicial es conforme con la Constitución, por respetar las exigencias del derecho fundamental considerado, habiendo aquél realizado correctamente, en su caso, la ponderación de los derechos o bienes en posible conflicto) verificar, por un lado, que el órgano judicial ha identificado adecuadamente el contenido del derecho o libertad y que, al adoptar la resolución pertinente, ha tenido presente esa exigencia de entender en ese caso concreto y aplicar el precepto de la manera que mejor permita la efectividad del derecho fundamental de acuerdo con ese contenido previamente definido. Este es el sentido de la STC 160/1997, de 2 de octubre (FJ 4), cuando puso de manifiesto que la Constitución, y muy particularmente los derechos fundamentales, inspiran y alientan todo nuestro ordenamiento, hasta sus últimas o más modestas manifestaciones, pero sin que ello pueda implicar el que este Tribunal esté llamado a imponer su criterio, determinando, hasta el último extremo, la medida en que todas y cada una de las interpretaciones de la legalidad deben quedar influidas por los contenidos constitucionales, ya que, en caso contrario, el ámbito de las "garantías constitucionales" (artículo 123.1 CE), que marca el límite de nuestra jurisdicción, se extendería a la interpretación de todo el ordenamiento, porque una cosa es la garantía de los derechos fundamentales y otra, necesariamente muy distinta, la de la máxima irradiación de los contenidos constitucionales en todos y cada uno de los supuestos de interpretación de la legalidad : esto último puede no ocurrir sin que ello implique siempre la vulneración de un derecho fundamental”.

**CUARTO.-** Pues bien, en el presente caso está en juego la mayor eficacia de las funciones inherentes a legítimos objetivos sindicales en aquellos supuestos en que, como el que nos ocupa, se ha de examinar minuciosamente (sin que valga su mera mención en un lacónico párrafo final) la existencia de condiciones de peligrosidad, penosidad, insalubridad o toxicidad para la vida e integridad física de los trabajadores, máxime cuando éstos no pueden instar individualmente el inicio de las actuaciones. Por lo que hemos de concluir



que la interpretación más eficaz para la efectividad de los derechos fundamentales es la postulada por la recurrente (y aplicada reiteradamente por la administración hasta ahora) en el sentido de que no es preciso que a las organizaciones sindicales más representativas se hayan de unir necesariamente las organizaciones empresariales para poder instar eficazmente la apertura del procedimiento para el establecimiento de coeficientes reductores a la edad de jubilación por aplicación del RD 1698/2011. Lo cual conlleva la conclusión desestimatoria que sigue.

**QUINTO.-** Es por todo ello, y aplicando especialmente la jurisprudencia transcrita *ut supra*, que procede estimar el presente recurso contencioso- administrativo, anulando las resoluciones objeto del mismo, al objeto de reconocer a la central sindical recurrente el derecho a instar, sin precisar del concurso de organizaciones empresariales, el procedimiento para el establecimiento de coeficientes reductores a la edad de jubilación por aplicación del RD 1698/2011 al colectivo de trabajadores de las empresas auxiliares de instalaciones y mantenimientos de la industria petroquímica (refinerías y almacenaje), abstracción hecha del resultado del mismo, sin que los motivos secundarios aducidos por la Administración en la contestación provoquen modificación del citado parecer, al tratarse de motivos que, o bien han resultado tácitamente desestimados a la luz de lo expuesto *ut supra*, o bien son accesorios, y necesariamente decaen como consecuencia de la desestimación del principal, debidamente resuelto y cuya suerte siguen

**SEXTO.-** En materia de costas, ha lugar a imponerlas a la Administración demandada en aplicación del criterio del vencimiento transcrito en el art. 139 LJCA hasta el máximo de 1.000 euros en todos los conceptos.

**VISTOS** los artículos citados y demás de general y pertinente aplicación,

### **FALLAMOS**

Que **ESTIMANDO** el recurso contencioso-administrativo promovido por la representación procesal de la Confederación General del Trabajo (CGT) contra Resolución de 21 de mayo de 2018, de la Dirección General de Ordenación General de la Seguridad Social, debemos declarar y declaramos que dichas resoluciones no son conformes a Derecho y las anulamos; condenando a la Administración en los términos prevenidos en el Fundamento Jurídico Quinto de la presente resolución. Todo ello, con expresa condena en costas a la Administración demandada hasta el máximo de 1.000 euros en todos los conceptos.

Notifíquese en legal forma. Contra la presente Sentencia cabe recurso de casación, que deberá prepararse ante esta Sala en el plazo de treinta días, contados desde el siguiente al de su notificación, acreditándose en el escrito de preparación del recurso el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 89.2 LJCA, con justificación expresa del interés casacional objetivo que revista.



Dicho depósito habrá de realizarse mediante el ingreso de su importe en la Cuenta de Depósitos y Consignaciones de esta Sección, cuenta-expediente nº 2420-0000-93-0487-19 (Banco de Santander, Sucursal c/ Barquillo nº 49), especificando en el campo **concepto** del documento Resguardo de ingreso que se trata de un “Recurso” 24 Contencioso-Casación (50 euros). Si el ingreso se hace mediante transferencia bancaria, se realizará a la cuenta general nº 0049-3569-92-0005001274 (IBAN ES55-0049-3569 9200 0500 1274) y se consignará el número de cuenta-expediente 2420-0000-93-0487-19 en el campo “Observaciones” o “Concepto de la transferencia” y a continuación, separados por espacios, los demás datos de interés.

Así por esta nuestra Sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutela o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.



Este documento es una copia auténtica del documento Sentencia estimatoria firmado electrónicamente por LUIS FERNÁNDEZ ANTELO (PON), M<sup>a</sup> TERESA DELGADO VELASCO (PSE), CRISTINA CADENAS CORTINA, JOSE RAMON GIMENEZ CABEZON