

## **Establecimiento y aplicación de coeficientes reductores en la edad de jubilación.**

**Antonio V. Sempere Navarro**

*Director de la Revista de Jurisprudencia Laboral. Magistrado del Tribunal Supremo. Catedrático de Universidad (s.e.)*

**Resumen:** *Se discute sobre la legitimación para iniciar el procedimiento tendente a rebajar la edad general de jubilación cuando concurren circunstancias gravosas en el tipo de actividad desarrollado. La sentencia comentada analiza a situación anterior a modificarse la Ley General de Seguridad Social (2022) y examina el régimen aplicable. Concluye que ese procedimiento para rebajar la edad de jubilación podía instarse de forma unilateral (por los sindicatos o por las patronales). Advierte, sin embargo, que ya no es así en la actualidad. Asimismo, esta sentencia permite recordar los criterios de la Sala Cuarta, especialmente subrayando que la rebaja de la edad de jubilación es una figura excepcional y no puede ser objeto de interpretación extensiva o analógica. Se descarta la posibilidad de que individualmente pueda obtenerse ese beneficio, siendo imperativo en todo caso seguir el procedimiento reglamentariamente previsto (Real Decreto 1698/2011).*

**Palabras clave:** *Coeficientes reductores. Edad de jubilación. Trabajos penosos, tóxicos o peligrosos. Libertad sindical.*

**Abstract:** *There is a discussion about the legitimacy to initiate the procedure aimed at lowering the general retirement age when there are burdensome circumstances in the type of activity carried out. The aforementioned judgment analyzes the situation prior to the amendment of the General Social Security Law (2022) and examines the applicable regime. It concludes that such a procedure to lower the retirement age could have been initiated unilaterally (by the trade unions or by the employers). He warns, however, that this is no longer the case today. This judgment also makes it possible to recall the criteria of the Fourth Chamber, especially by stressing that the lowering of the retirement age is an exceptional figure and cannot be subject to extensive or analogous interpretation. The possibility that this benefit can be obtained individually is ruled out, and it is imperative in any case to follow the procedure provided for in the regulations (RD 1698/2011).*

**Keywords:** *Reduction coefficients. Retirement age. Arduous, toxic or dangerous work. Freedom of association.*

---

### **I. Introducción**

Desde el punto de vista de la edad se habla de jubilación a la edad ordinaria por referencia a la acaecida cuando las normas de Seguridad Social consideran que debe producirse para la generalidad de afectados; en ese momento tanto da que estemos

ante jubilación de carácter voluntario u obligatorio. Es la que surge al alcanzar los 67 años (aunque el tránsito desde los 65 hasta ellos está en curso) y cualquier persona que cumpla los demás requisitos puede optar por hacerla coincidir con el inicio de su pensión; esta es la edad de la *jubilación ordinaria general*.

Tal edad mínima puede rebajarse (por el Gobierno) respecto de 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 (art. 161.2 LGSS/1994). Así ha sucedido, por ejemplo, para personal de vuelo en compañías aéreas (RD 1559/1986), trabajadores ferroviarios y profesionales taurinos o artistas (RD 2621/1986), empleados de minería no integrados en el REMC (RD 1159/1986), trabajadores del mar (RD 1559/1986), Policías Locales (RD 1449/2018, de 14 de diciembre), etc.

Esta *jubilación ordinaria especial* (hay quien prefiere hablar de jubilación anticipada) encuentra su fundamento en el mayor desgaste físico sufrido en determinados trabajos a lo largo de la vida profesional. Por ello, el adelanto no conlleva penalizaciones sino que se adoptan medidas para calcular la pensión como si se estuviera en la edad general; en todo caso, las normas particulares en cuestión sólo pueden aplicarse a las pensiones causadas a partir de la entrada en vigor de cada una de ellas<sup>[1]</sup> y de su tenor no se desprende que la jubilación se configure como forzosa sino que conserva su carácter potestativo<sup>[2]</sup>.

Cuando los datos empíricos indican la existencia de elevados índices de penosidad, toxicidad, peligrosidad o insalubridad en determinados colectivos, con la consiguiente morbilidad o mortalidad es lógico que se busque una mejora de la protección dispensada. Una de las medidas adoptadas consiste en fijar una edad de acceso a la jubilación más baja que la ordinaria, Lo mismo si se trata de actividades que requieren un importante esfuerzo físico.

Con diversas redacciones, la LGSS viene contemplando esa posibilidad y remitiendo su virtualidad práctica a la concreción individualizada. Es decir, existe un procedimiento tendente a comprobar que concurren las circunstancias que aconsejan implementar la reducción de la edad de jubilación y, en su caso, una decisión normativa que la adopta. Ante el silencio de la Ley sobre el particular, es el RD 1698/2011, de 18 de noviembre, la norma que ha venido regulando el régimen jurídico y el procedimiento general para establecer coeficientes reductores y anticipar la edad de jubilación en el sistema de la Seguridad Social.

Lo que aquí se discutía es si basta con que una organización sindical (la Confederación General del Trabajo) así lo pida para que se active el procedimiento.

## II. Identificación de la resolución judicial comentada

**Tipo de resolución judicial:** sentencia.

**Órgano judicial:** Sala Tercera (Sección Cuartal) del Tribunal Supremo.

**Número de resolución judicial y fecha:** sentencia núm. 1333/2023, de 29 octubre.

**Tipo y número de recurso:** Recurso de casación núm. 8432/2021.

**ECLI:**ES:TS:2023:5897

**Fuente:** CENDOJ.

**Ponente:** Excmo. Sr. D. Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo.

**Votos Particulares:** carece.

### **III. Problemas suscitados. Hechos y antecedentes**

#### *1. Solicitud sindical*

La sentencia glosada surge en el marco de un procedimiento fácilmente resumible. Con fecha 1 de marzo de 2018 la CGT solicita, al amparo del art. 10.b del RD 1698/2022, que se inicie el procedimiento para establecer coeficientes reductores a la edad de jubilación al colectivo de trabajadores de las empresas auxiliares de instalaciones y mantenimientos de la industria petroquímica (refinerías y almacenaje).

#### *2. Decisión administrativa denegatoria*

Con fecha 21 de mayo de 2018 la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social (DGOSS) deniega lo solicitado por dos razones principales:

1ª) Porque era precisa la actuación conjunta de las organizaciones empresariales y sindicales, no bastando con que la pretendan unas u otras por separado. En el caso no concurren ninguna de las organizaciones empresariales.

2ª) Porque no se justificaban las de excepcionales condiciones de peligrosidad, penosidad, insalubridad o toxicidad, a fin de que sean establecidos coeficientes de reductores a la edad de jubilación para el colectivo señalado.

#### *3. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia*

Mediante sentencia de 21 de mayo de 2018, la Sala de lo Contencioso del TSJ de Madrid (Sección Sexta) estima el recurso y anula las decisiones administrativas (la expresa y la tácita) impugnadas.

La sentencia recuerda que la DGOSS 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 en la instancia. Asimismo invoca la doctrina constitucional sobre interpretación de las normas en el sentido más favorable a la virtualidad de los derechos fundamentales (SSTC 133/2001 y 219/2001).

Concluye que la interpretación más eficaz para la efectividad de los derechos fundamentales aboca a que no sea 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.

### **IV. Posición de las partes**

Disconforme con esa decisión, es la Administración de la Seguridad Social quien ahora recurre en casación.

Lo que se debate es si, en virtud del artículo 10 b) del RD 1698/2011, el procedimiento general en orden al establecimiento de coeficientes reductores para se puede iniciar a instancia de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas a nivel estatal, sin concurrir ambas de forma conjunta, o es necesaria siempre esa solicitud conjunta.

#### *1. La Administración del Estado*

El recurso de casación formalizado por la Abogacía del Estado desarrolla las siguientes líneas argumentales.

1ª) El precepto es una norma de excepción pues viene a modificar la regla general de edad de jubilación. Además, la mención que el artículo 10.b) a las organizaciones empresariales y sindicales "más representativas a nivel estatal" fue anulada por STS de 22 de octubre de 2012 (recurso 816/2011).

2ª) Resulta imprescindible la intervención de las organizaciones representativas de los empresarios del sector como partes interesadas porque las consecuencias jurídicas, para el caso de que se apruebe la norma en cuestión, no solo recaen sobre los trabajadores, sino también sobre ellos.

3º) El 7 de junio de 2017 la DGOSS dictó una Circular explicando, fundamentando y argumentando la exigencia de la presentación conjunta de la solicitud a tenor del propio artículo 10. b) del RD 1698/2011.

## 2. El sindicato CGT

El Sindicato ahora recurrido argumenta en favor de que se confirme su 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. Veamos sus razones:

1ª) Interpretación literal de la norma, respaldada por el Preámbulo de la Ley 21/2021, indicando que se modificará reglamentariamente la legitimación para iniciar el procedimiento para el reconocimiento y aplicación de los coeficientes reductores por motivos de actividad para que empresarios y centrales sindicales soliciten conjuntamente el inicio del procedimiento.

2ª) Presencia patronal a lo largo del procedimiento. Por previsión expresa de la norma reglamentaria (artículo 11.4), las organizaciones empresariales intervienen y participan en el procedimiento, pero ello no conlleva, según la norma, una solicitud conjunta con los sindicatos para activar el procedimiento. Por tanto eso presupone que no es necesaria la solicitud conjunta.

3ª) Se vulneraría el derecho fundamental a la libertad sindical en caso de suprimir la autonomía de las centrales sindicales y someter la acción sindical a la voluntad de las empresas. En el artículo 28.1 CE se integra el derecho a llevar a cabo una libre acción sindical, comprensiva de todos los medios lícitos y sin indebidas injerencias de terceros (STC 94/1995, de 19 junio).

## V. Normativa aplicable al caso

### 1. Ley General de Seguridad Social de 1994 y 2015

El artículo 161.bis LGSS/1994 regulaba la jubilación anticipada. Su apartado 1 comenzaba así: *La edad mínima a que se refiere la letra a) del apartado 1 del artículo anterior podrá 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.*

Esa redacción es la que pasó, en sus propios términos, al artículo 206 de la LGSS en la versión aprobada mediante Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre

### 2. Ley 27/2021, de 28 de diciembre

La Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas introdujo importantes novedades en materia de jubilación, incluyendo su modalidad anticipada. El propio Preámbulo da cuenta de tales cambios<sup>[3]</sup> y el artículo 206.1 pasa a tener la redacción actualmente vigente en los siguientes términos:

*La edad mínima de acceso a la pensión de jubilación a la que se refiere el artículo 205.1.a) podrá ser rebajada por real decreto, a propuesta del titular del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, en aquellos grupos o actividades profesionales cuyos trabajos sean de naturaleza excepcionalmente penosa, tóxica, peligrosa o insalubre y acusen elevados índices de morbilidad o mortalidad, siempre*

que los trabajadores afectados acrediten en la respectiva profesión o trabajo el mínimo de actividad que se establezca.

*A tales efectos, reglamentariamente se determinará el procedimiento general para establecer coeficientes reductores que permitan anticipar la edad de jubilación en el sistema de la Seguridad Social, que incluirá, entre otras, la realización previa de estudios sobre siniestralidad en el sector, penosidad, peligrosidad y toxicidad de las condiciones del trabajo, su incidencia en los procesos de incapacidad laboral de los trabajadores y los requerimientos físicos o psíquicos exigidos para continuar con el desarrollo de la actividad a partir de una determinada edad.*

*El establecimiento de coeficientes reductores de la edad de jubilación solo procederá cuando no sea posible la modificación de las condiciones de trabajo.*

El artículo 205 LGSS regula la jubilación y establece en 67 años la edad ordinaria (aunque aplicada progresivamente). El art. 206, como acaba de verse, permite que la edad mínima para poder acceder a la prestación de jubilación forzosa se vea rebajada en determinados supuestos, pero no es esta norma la que determina hasta qué edad hay que trabajar hasta poder extinguir la relación de servicios por razón de edad. Ahora interesa examinar con detalle el apartado 2 de este artículo:

*En los términos que se establezcan reglamentariamente, el inicio del procedimiento deberá instarse conjuntamente por organizaciones empresariales y sindicales más representativas, si el colectivo afectado está constituido por trabajadores por cuenta ajena; y por asociaciones representativas de trabajadores autónomos y organizaciones empresariales y sindicales más representativas, cuando se trate de 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.*

### 3. Real Decreto 1698/2011

Mediante RD 1698/2011, de 18 de noviembre, 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. A nuestros efectos, son reveladoras las indicaciones que aparecen en su Preámbulo: El «procedimiento general de aprobación de coeficientes reductores de la edad de jubilación en los distintos sectores y ámbitos de trabajo... exige la realización previa de estudios sobre siniestralidad en el sector... el establecimiento de coeficientes reductores de la edad de jubilación, que sólo procederá cuando no sea posible la modificación de las condiciones de trabajo, conllevará los ajustes necesarios en la cotización para garantizar el equilibrio financiero... ».

El procedimiento «podrá iniciarse» de oficio –por la Secretaría de Estado de la Seguridad Social– o a instancia de los empresarios y trabajadores –por cuenta ajena o propia– a través de las organizaciones empresariales, sindicales o de autónomos más representativas a nivel estatal, y en todo caso se proclama que «las empresas o los trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia, considerados individualmente, no estarán legitimados para instar el inicio de las actuaciones» [art. 10];

Tras ello –instancia legitimada– se abre una fase previa en la que la Secretaría de Estado de Empleo, con la colaboración de otros organismos, llevará a cabo un estudio sobre la concurrencia de los supuestos que permiten determinar esos coeficientes o rebajar la edad [art. 11].

Posteriormente, si se deduce la necesidad de establecer coeficientes reductores de la edad o de adelantar la edad de jubilación, la Secretaría de Estado de Empleo pondrá en conocimiento de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, la cual, efectuados los estudios e informes que considere necesarios, «podrá iniciar los trámites, siguiendo al efecto los previstos en el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, para que mediante Real Decreto, dictado a propuesta del Ministro de Trabajo e Inmigración, la edad mínima exigida en cada caso

pueda ser rebajada, en un determinado sector o actividad, con indicación de las escalas, categorías o especialidades que resulten afectadas» [art. 12].

## VI. Doctrina básica.

### 1. Argumentos de la legitimación unilateral

La sentencia comentada respalda la legitimación de la CGT para instar el procedimiento de referencia<sup>[4]</sup>. Lo hace sobre la base de las siguientes razones.

1ª) Literalidad de la norma reglamentaria. El empleo de la conjunción copulativa “y” entre los dos tipos de organizaciones (empresariales y sindicales) no predetermina la existencia de una obligación de actuación conjunta. La dicción normativa forma un conjunto de entes a que se les reconoce legitimación para iniciar el procedimiento, pero mantiene la independencia de cada una de ellas para realizarlo, sin imponer la actuación conjunta, de manera que no impone o supedita la capacidad de ninguna de ellas a la de la otra.

2ª) Sentido de los cambios normativos de 2021. Cuando el legislador ha querido esa actuación conjunta lo ha manifestado de forma expresa. En tal sentido, debe verse el tenor de la Ley 21/2021 (“En los términos que se establezcan reglamentariamente, el inicio del procedimiento deberá instarse conjuntamente por organizaciones empresariales y sindicales”), lo que choca con el texto precedente. No se discuten ni la justicia ni la razonabilidad de la solución a la que se llega este puntual supuesto, pero, a la vista de los precedentes jurisprudenciales, sorprende la “lógica” del razonamiento utilizado en esta sentencia, que suscita en el intérprete una comprensible inseguridad respecto de si en casos análogos se abrazará idéntico criterio y se acudirán nuevamente a la analogía para extender la cobertura de las normas de Seguridad Social más allá de sus límites originarios. Y la duda surge porque en múltiples ocasiones los tribunales han declarado que en el terreno prestacional rige el principio “*inclusio unius, exclusio alterius*”, insistiendo en que las normas de Seguridad Social no consienten, por lo general, interpretaciones extensivas que franqueen el acceso a las prestaciones en situaciones de necesidad económica y respecto de colectivos que no se encuentran expresamente protegidos y/o no cumplen los requisitos exigidos para optar a dicha protección<sup>[5]</sup>; lo contrario supondría olvidar que el contenido y alcance de la protección social no es ilimitado, sino que depende tanto de las disponibilidades financieras del sistema como de muy variables opciones de política legislativa.

3ª) La legitimación única y conjunta no puede ser consecuencia de la necesidad de que las organizaciones empresariales intervengan en el procedimiento. La previsión de participación y alegación de todos los interesados que impone el artículo 11.4 del RD 1698/2011 así lo acredita.

4ª) Que la jubilación anticipada por coeficientes reductores constituya una excepción no implica que la legitimación para instar su establecimiento sectorial deba interpretarse con ese criterio. La excepcionalidad de la norma no puede alcanzar a la limitación de legitimaciones para poner en marcha el procedimiento de modificación.

5ª) Una Circular de la DGOSS (sin publicar) carece de virtualidad para condicionar el tenor de las normas aplicables.

6ª) Cuando la STS-CONT 22 octubre 2012 (recurso 816/2011) anuló la expresión “más representativas a nivel estatal” del artículo 10.b) del RD 1698/2011 ya advirtió que incidía negativamente en el desarrollo de las funciones típicamente sindicales y creaba situaciones de desigualdad, vulnerando el derecho de libertad sindical que les reconoce el artículo 28 de la Constitución.

7ª) La interpretación de la Administración vulnera la libertad sindical, lo desnaturaliza y vacía de contenido al suprimir la autonomía de las centrales sindicales y supeditar su acción a la voluntad de las empresas. Los sindicatos están constitucionalmente habilitados para la defensa, protección y promoción de los

intereses de los trabajadores, en este caso la propia salud por la realización de actividades laborales que implican el sometimiento a un excepcional índice de penosidad, peligrosidad, insalubridad o toxicidad.

## 2. *Carácter instrumental de la legitimación*

La posibilidad de que se inste el inicio del procedimiento por organizaciones empresariales y sindicales separadamente no elimina el carácter no vinculante de esa iniciativa, tal y como se desprende del propio artículo 10.b) del RD 1698/2011, que habla de “petición razonada no vinculante”.

LA STS-CONT de 22 de octubre de 2012 (recurso 816/2011) ya explicó que esa iniciativa *“En realidad, no implica capacidad de decisión distinta de la poner en marcha la fase previa de un procedimiento sobre el que solamente la Administración tiene facultades resolutorias a las cuales queda, por tanto, supeditada la suerte del mismo y en el que lo único que se garantiza a los promotores es la recepción de informes y estudios o la comunicación de que hay que modificar, conforme a la normativa vigente, las condiciones de trabajo”*.

## VII. Parte dispositiva

Tras haber expuesto los argumentos indicados, la sentencia concluye desestimando el recurso de casación interpuesto por la representación procesal de la Administración del Estado, confirmando la sentencia dictada por el TSJ de Madrid.

En materia de costas procesales, de conformidad con el dispuesto en el artículo 139.3, en relación con el artículo 93.4, de la LJCA, cada parte abonará las costas de la casación causadas a su instancia y las comunes por mitad.

## VIII. Pasajes decisivos

El Fundamento de Derecho Séptimo contiene la respuesta a la cuestión de interés casacional, que formula del siguiente modo:

El artículo 10.b), del Real Decreto 1698/2011, de 18 de noviembre, permite que el procedimiento de modificación de coeficientes correctores de la edad de jubilación se inicie a instancia de las organizaciones empresariales y sindicales sin necesidad de que ambas estén obligadas a actuar en forma conjunta.

Pero conviene advertir que se trata de doctrina incompatible con la actual redacción de la LGSS pues el artículo sí impone la actuación conjunta de las organizaciones empresariales y sindicales. Desde su entrada en vigor, por tanto, el artículo 10.b) del Real Decreto 1698/2011 sí debe interpretarse tal y como sostenía la Administración de la Seguridad Social. No solo pide que se inste el procedimiento conjuntamente, sino que habla de organizaciones “más representativas”.

Según su Disposición Final Octava, la Ley 21/2021, de 28 de diciembre, entró en vigor el 1 de enero de 2022, sin que aparezca previsión transitoria alguna respecto de la materia aquí examinada. Por tanto, las solicitudes posteriores a dicha fecha ya han debido acomodarse a las nuevas exigencias, debiendo entenderse tácitamente derogadas las previsiones reglamentarias que se separen de ellas.

## IX. Comentario

### 1. *Categorías omitidas en el listado del Real Decreto específico*

Las SSTS 549/2017 de 21 junio (rcud. 157/2016) y 714/2018 de 4 abril (rcud. 184/2017) han examinado la pretensión de determinados trabajadores ferroviarios (Conductores de Vagoneta de Línea Electrificada) para conseguir la jubilación anticipada por aplicación de coeficientes reductores<sup>[6]</sup>.

La clave se encuentra en que el artículo 3.1 del RD 2621/1986 introdujo esa figura en el ámbito de las tareas ferroviarias, pero omitiendo la categoría de quienes reclaman. La jurisprudencia unificada en tal caso concluye que debe fracasar la

reclamación judicial de reconocimiento del coeficiente para una actividad omitida pues tal régimen es excepcional y no puede ser objeto de interpretación extensiva o analógica. Para obtener lo pedido ha de seguirse el procedimiento previsto en el RD 1698/2011, a instancia de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas.

Debe efectuarse una interpretación literal de la norma sobre perfiles profesionales beneficiados por los coeficientes reductores. Lo cierto es que la concreta categoría profesional de los demandantes no se halla incluida en el tan citado listado, y que no cabe en ningún caso efectuar una interpretación extensiva del precepto, ya que el mismo hace exclusiva referencia a determinadas reducciones en la edad mínima de jubilación, *"por razón de trabajos excepcionalmente penosos o peligrosos"*, sin que ello pueda identificarse con el hecho de la percepción por los actores de un genérico complemento retributivo por *peligrosidad*, cuyo reconocimiento no presupone haber superado las exigencias que se demandan en el art. 2 del RD 1698/2011, de 18 de noviembre, para valorar el puesto de trabajo, tales como la especial *"peligrosidad, insalubridad o toxicidad y en las que se hayan comprobado unos elevados índices de morbilidad o mortalidad o la incidencia de enfermedades profesionales; además, se tendrán en cuenta la morbilidad y mortalidad por enfermedad y su relación directa con el trabajo..."*

## 2. Personal de vuelo: una inflexión interpretativa

Suerte distinta ha corrido el personal de vuelo de las compañías aéreas, al que se ha reconocido el derecho a anticipar la edad de jubilación siguiendo las normas del RD 1559/1986, de 28 de junio (primero) y del RD 270/2000 de 25 febrero (después), por los que se reduce la edad de jubilación del personal de vuelo de trabajos aéreo. Los argumentos de la jurisprudencia son los siguientes<sup>[7]</sup>.

1º) El personal de vuelo que se dedica al transporte aéreo de personas y mercancías lleva a cabo una actividad sustancialmente igual a la de los tripulantes de vuelo, pues se trata de dos modalidades distintas del pilotaje de aviones y de los correspondientes trabajos auxiliares. En ambos concurren "especiales condiciones de peligrosidad y penosidad", en él concurren "las peculiares condiciones de la actividad aeronáutica" y se produce "el prematuro envejecimiento" propio de las mismas, con el inconveniente añadido que representa la frecuente retirada de licencias de vuelo antes de cumplir los 65 años.

2º) Procede la "aplicación analógica" del RD 1559/1986, pues concurre la "identidad de razón" entre la situación de estos pilotos en relación con su edad de jubilación y la de los pilotos de las compañías de trabajos aéreos<sup>[8]</sup>.

3º) El índice de peligrosidad de los transportes aéreos de personas es muy superior al de las restantes actividades aéreas. Los pilotos de aeronaves o aviones tienen que cesar en el desempeño de su función al cumplir los 60 años (art. 2º.2 del RD 959/1990, de 8 junio), con lo que de aplicarse restrictivamente el RD 1559/1986 se les depararía el mayúsculo perjuicio de "dejarles en una situación de manifiesta desprotección durante los cinco años comprendidos entre los sesenta y los sesenta y cinco años de edad, puesto que de una parte se les impediría seguir ejerciendo su profesión, y, por otra parte, se les negaría el acceso a la prestación de jubilación".

4º) Tratándose de un supuesto de prestación de seguridad social, sigue vigente el criterio jurisprudencial afirmativo de que "es imperativo que las normas de la Seguridad Social, en cuanto partícipes del mejoramiento y progreso constitutivo de la Justicia como fundamento de todo Derecho, deben interpretarse de forma y modo que su aplicación no frene su dinamismo progresivo, acorde con las garantías de asistencia y prestaciones sociales que postula la Constitución, en cuanto inherentes al Estado Social y de Derecho"<sup>[9]</sup>.

### 3. Desistimiento de la iniciativa

La STS 82/2017 de 31 enero (rec. 114/2016) desestima recurso de la Administración frente a la STSJ Madrid que estimó la demanda de los sindicatos solicitando la nulidad de la resolución de la Secretaria de Estado de la Seguridad Social que acordó el desistimiento y consiguiente archivo de la solicitud realizada para iniciar el procedimiento general en orden a establecer coeficientes reductores y anticipar la edad de jubilación para la actividad de pocería en la industria del sector de la construcción<sup>[10]</sup>.

Concluye que no puede la Administración requerir documentación que no se exige en las normas aplicables ni con carácter general ni en la fase previa procedimental, habiendo presentado los actores todos los datos identificativos que tenían en su poder en términos suficientes como para que la demandada diese el paso siguiente de completarlos por sí misma sin echar sobre los instantes del procedimiento la carga de la aportación de unos datos de los que carecen<sup>[11]</sup>.

### X. Apunte final

La sentencia comentada contiene una interpretación de preceptos reglamentarios a la luz del alcance de la libertad sindical, lo que resulta merecedor de favorable acogida. Su estudio permite comprobar cómo el orden contencioso parifica a los sindicatos, con independencia de su mayor o menor representatividad, permitiendo que uno cualquiera de ellos actúa como representante general de las personas que trabajan.

Por otro lado, la modificación del artículo 206 LGSS llevada a cabo a fines de 2021 aparece como toda una enmienda a la interpretación que sentencias como la del TSJ de Madrid (2018), ahora confirmada, vinieron haciendo. Ni unilateralidad, sino promoción conjunta; ni admisión de que actúa cualquier organización, sino solo las más representativas.

---

### Referencias:

1. <sup>^</sup> *Esta advertencia puede verse en SSTS 14 diciembre 1995 (rcud. 1900/1995) y 2 febrero 1996 (rcud. 827/1995).*
2. <sup>^</sup> *En este sentido, STS 15 julio 1991 (rcud. 10210/1991).*
3. <sup>^</sup> *En materia de jubilación anticipada por razón de la actividad, se lleva a cabo una revisión del procedimiento del reconocimiento de coeficientes reductores por edad, regulándose ahora por separado estos supuestos respecto de aquellos otros en los que la anticipación de la jubilación deriva de la situación de discapacidad del trabajador; se modifica la legitimación a la hora de instar el inicio del procedimiento; se realiza una remisión a lo que reglamentariamente se determine, en el marco del diálogo social, respecto de los indicadores que acrediten la concurrencia de circunstancias objetivas que justifiquen la aplicación de tales coeficientes; se crea una comisión encargada de evaluar y, en su caso, de instar la aprobación de los correspondientes decretos de reconocimiento de coeficientes reductores; y, finalmente, se prevé el establecimiento de un procedimiento para la revisión de los coeficientes reductores de edad, con una periodicidad de diez años.*
4. <sup>^</sup> *Similar criterio, incluso de forma tácita, está presente en la STS-SOC 82/2017, a la que aludiremos más adelante. Solo que en tal caso era un sindicato más representativo y de ámbito estatal (UGT) quien había puesto en marcha el procedimiento.*
5. <sup>^</sup> *Efectivamente, en sentencias de 8 marzo y 26 noviembre 1993 cuyas argumentaciones reproduce la STS de 6 mayo 1994 (rcud. 2047/1993), el*

*Tribunal Supremo sostiene que no puede, en principio, extenderse la acción protectora de la Seguridad Social a situaciones de necesidad económica no concebidas como susceptibles de protección en la norma que las regula.*

6. *^ Se desechan los argumentos opuestos conforme a los cuales: 1º) La lista proporcionada por el referido precepto del RD 2621/1986 es «numerus apertus». 2º) Las funciones realizadas por los actores «guardan suficiente similitud con las propias de las categorías sí contempladas en el Real Decreto». 3º) El «apoyo en la literalidad del precepto discutido» comporta un «rigorismo excesivo».*
7. *^ SSTS 14 diciembre 1999 (rcud. 1183/1999) y 27 enero 2009 (rcud. 1354/2008).*
8. *^ El RD 270/2000 se refiere al ejercicio de las funciones del personal de vuelo de las aeronaves civiles, lo que constituye una denominación genérica como para poder incluir a todos los profesionales de aeronaves, sea cual fue la dedicación de éstas, tratándose*
9. *^ STS de 27 diciembre 1988 (ECLI:ES:TS:1988:16210).*
10. *^ La controversia se circunscribe a determinar si han sido correctas las resoluciones que han acordado tener por desistidos a los demandantes de la solicitud efectuada por no identificar en dicha solicitud a las empresas en las que prestan servicios los trabajadores a los que se refiere la petición, indicando también su sede social o bien aportando el código de cuenta de cotización de cada una de ellas.*
11. *^ Siendo cierto que la Administración, a la hora de resolver, no está vinculada por la petición de los instantes de la solicitud, no es menos cierto, que si está obligada a su tramitación, sin que pueda requerir documentación que no se exige ni con carácter general ni en la fase previa procedimental previa.*