

La aplicación de coeficientes reductores de la edad ordinaria de jubilación en el sector ferroviario. A propósito de la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo de 21 junio de 2017 (Rec. 157/2016)

The application of reduction coefficients of the usual retirement age in the railway sector. Regarding the Sentence of 21 June 2017 (Rec. 1281/2014), delivered by the Employment Division of the Supreme Court

MARÍA JOSÉ CABALLERO PÉREZ

*PROFESORA AYUDANTE DOCTORA DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL
UNIVERSIDAD DE GRANADA*

Resumen

Desde que se aprobara el RD 2621/1986, de 24 de diciembre, los trabajadores del sector ferroviario han sido uno de los colectivos que, dentro de nuestro sistema de Seguridad Social, han podido disfrutar del derecho a la pensión de jubilación ordinaria a una edad reducida por razón de la naturaleza penosa o peligrosa de su actividad. Sin embargo, esta medida social no ha sido ajena a las reformas que, sobre todo en la última década, han procurado limitar el acceso anticipado a la pensión de jubilación al objeto de garantizar la viabilidad financiera del sistema. Lo que ha contribuido a conformar el marco normativo en el que actualmente se desenvuelve la citada medida social, y al que el presente comentario hace referencia de cara a analizar el último pronunciamiento del Tribunal Supremo en torno a la aplicación de los coeficientes reductores de la edad de jubilación previstos, para ciertas categorías profesionales de trabajadores ferroviarios, en el art. 3.1 RD 2621/1986.

Abstract

Since the passing of the RD 2621/1986, 24th December, the railway sector workers have been one of the collective inside the Spanish Social Security system, which have been entitled to receive the ordinary retirement pension at younger age due to the unhealthy or dangerous nature of their activity. However, this social measure has not been unaware of the reforms, which, especially in the last decade, had tried to limit the anticipated access to the retirement pension –in order to warrant the financial viability of the system. This has contributed to form the regulatory framework in which the previous mentioned social action is currently developed. Therefore, regarding this regulatory framework, this paper analyzes the last Supreme Court pronouncement on the application of reduction coefficients of the usual scheduled retirement age, for some professional categories of railway sector workers, by article 3.1 RD 2621/1986.

Palabras clave

coeficientes reductores; edad ordinaria; pensión de jubilación; trabajadores ferroviarios; actividad penosa o peligrosa

Keywords

reduction coefficients; usual retirement age; retirement pension; railway sector workers; unhealthy or dangerous occupation

1. DATOS RELEVANTES DEL SUPUESTO DE HECHO ENJUICIADO

A través de la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo de 21 junio de 2017 (Rec.1281/2014), se estima el recurso de casación interpuesto por la Abogacía del Estado, en representación del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, contra la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, de 26 de noviembre de

2015 (Rec. 158/2015). Sentencia esta última que, acogiendo la demanda interpuesta frente al Ministerio de Empleo y Seguridad Social por tres trabajadores pertenecientes al sector ferroviario, dejó sin efecto las resoluciones administrativas dictadas el 20 de enero de 2015 por la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y declaró, en consecuencia, que dichos trabajadores tenían derecho a beneficiarse del coeficiente reductor de la edad de jubilación del 0,10 previsto en el art. 3.1 del RD 2621/1986, de 24 de diciembre –por el que integran los Regímenes Especiales de la Seguridad Social de Trabajadores Ferroviarios, Jugadores de Fútbol, Representantes de Comercio, Toreros y Artistas en el Régimen General, así como se procede a la integración del Régimen de Escritores de Libros en el Régimen Especial de Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos¹–.

Según se hace constar en los hechos declarados probados, los trabajadores habían prestado sus servicios por cuenta ajena inicialmente para la empresa pública estatal RENFE y posteriormente para la entidad empresarial ADIF (dependiente del Ministerio de Fomento), desempeñando en ambas las funciones propias de la categoría profesional de «conductor de vagoneta automóvil de línea electrificada». En concreto realizaban las tareas de: conducción, abastecimiento y reparación de averías de las vagonetas; control y conservación de las herramientas de trabajo y almacenillos de materiales de los propios vehículos; intervención en las líneas aéreas de contacto y alta tensión, realizando a pie otros cometidos de mantenimiento y reparación o montaje mecánico y eléctrico de dichas líneas; o preparación y acopio de herrajes, aislamientos y otros materiales con destino a trabajos de electrificación.

Además, también se destaca que los trabajadores reunían aptitudes en el conocimiento de las Instrucciones Generales de Circulación, así como del Reglamento de Maquinistas y Ayudantes que afectan al personal de conducción, y que, por tal motivo, estaban autorizados a la conducción de vagonetas automóviles.

Y por último se menciona y constata el hecho de que, en el ejercicio de su actividad profesional, los tres trabajadores tenían reconocido y percibían de manera efectiva el complemento retributivo «Plus de Peligrosidad», establecido (de acuerdo con la Normativa Laboral de la empresa RENFE, igualmente aplicable a la entidad ADIF en razón de lo dispuesto en su Convenio Colectivo) en atención a la índole y características de determinadas actividades ferroviarias.

De manera que, basándose en las circunstancias laborales descritas, los trabajadores ferroviarios decidieron presentar ante la Dirección Provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social de Navarra, con fecha de 21 de mayo de 2014, sendos escritos en los que solicitaban el reconocimiento de su derecho a la aplicación del coeficiente reductor de la edad ordinaria de jubilación del 0,10 *ex* art. 3.1 RD 2621/1986, de 24 de diciembre, en relación con sus respectivos periodos trabajados en la categoría profesional de «conductor de vagoneta automóvil de línea electrificada», por considerar que la referida disposición reglamentaria permitía acoger las funciones desempeñadas en dicha categoría a los efectos del reconocimiento del coeficiente reclamado.

Sin embargo, tales solicitudes fueron desestimadas por la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, mediante resoluciones de 28 de octubre y de 6 de

¹ BOE de 30 de diciembre de 1986.

noviembre de 2014, sobre el fundamento de que, con independencia de las funciones desempeñadas, el hecho de que la categoría profesional atribuida a los actores no se encontrara expresamente comprendida en el catálogo de las categorías señaladas en el art. 3.1 del RD 2621/1986, sin lugar a duda impedía el reconocimiento del derecho a la aplicación del coeficiente reductor controvertido. Decisión que su vez fue avalada por la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, al desestimar los recursos de alzada con los que los actores agotaron la vía administrativa dando lugar a la apertura de la vía judicial.

2. EL CONTEXTO NORMATIVO DE LA REDUCCIÓN DE LA EDAD ORDINARIA DE JUBILACIÓN EN EL SECTOR FERROVIARIO

Tradicionalmente, nuestro sistema de Seguridad Social ha venido permitiendo que, la edad mínima legal exigida con carácter general para causar derecho a la pensión contributiva de «jubilación ordinaria»², sea reducida para ciertos colectivos de trabajadores sin que tal rebaja comporte, en contrapartida, una penalización en la cuantía de la pensión. Se trata de una modalidad de jubilación que la doctrina ha insistido en diferenciar de la «jubilación anticipada» propiamente dicha, entre otros motivos porque su cometido es el de fijar para determinados trabajadores una edad ordinaria de jubilación rebajada, y no el de permitirles acceder a la jubilación por debajo de la edad ordinaria que les resulte de aplicación. De ahí que, como acabamos de avanzar, la cuantía de la pensión no sufra en estos casos ninguna penalización (pues a diferencia de lo que ocurre en la jubilación anticipada –en la que siempre se produce penalización– el trabajador accede a la pensión a la edad ordinaria que le corresponde y no antes de alcanzarla)³.

En el plano legal, la posibilidad de acceso a la jubilación ordinaria a una edad reducida se encuentra consagrada en el actual art. 206 LGSS, por el que se habilita al Ejecutivo para que, a propuesta del titular del Ministerio de Empleo y Seguridad Social y mediante real decreto, rebaje la edad mínima de acceso a la pensión de jubilación –a que se refiere el artículo 205.1.a) LGSS– en dos supuestos: a) en caso de 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 (apartado 1); y b) en el caso de personas con discapacidad en un grado igual o superior al 65 por ciento, o en un grado igual o superior al 45 por ciento siempre que, en este último supuesto, se trate de discapacidades reglamentariamente determinadas respecto de las que existan evidencias de que comporten de forma generalizada y apreciable una reducción de la esperanza de vida (apartado 2).

Por tanto, junto a circunstancias personales como la discapacidad, la realización de actividades penosas, tóxicas, insalubres o peligrosas también podrá justificar el

² Actualmente objeto de elevación paulatina hasta el año 2027 ex Disp. Transitoria 7ª LGSS; fecha en que quedará fijada en 65 ó 67 años, según se acrediten o no 38 años y 6 meses cotizados conforme al art. 205.1.a) LGSS.

³ Destacan la diferencia entre la jubilación anticipada y la jubilación ordinaria a edad reducida, entre otros, MALDONADO MOLINA, J.A.: «Capítulo III. La edad pensionable», en VV.AA.: *La pensión de jubilación. Estudio analítico y crítico tras los últimos procesos de reforma*, MONEREO PÉREZ, J.L. y LÓPEZ CUMBRE, L. (Dirs), Granada, Comares, 2015, pp. 85-87; MARTÍNEZ BARROSO, M. R.: «El impacto de las jubilaciones anticipadas en el sistema de pensiones», *Temas Laborales*, núm. 103, 2010, p. 117; y GONZÁLEZ ORTEGA, S.: «La jubilación ordinaria», *Temas Laborales*, núm. 112, 2011, p. 141.

establecimiento reglamentario de una edad de acceso a la jubilación ordinaria inferior a la fijada con carácter general, siendo varios los colectivos de trabajadores que, al amparo de este último supuesto habilitante atinente a la naturaleza de la actividad, han podido disfrutar de este beneficio en compensación al mayor sacrificio realizado en su vida laboral. En particular tienen reconocida una edad ordinaria de jubilación reducida (ya sea mediante el establecimiento directo de una edad de jubilación inferior a la mínima o legal, o bien mediante la aplicación de coeficientes reductores de la edad en función del tipo de actividad): los trabajadores incluidos en el Estatuto del Minero⁴, el personal de vuelo de trabajos aéreos⁵, los artistas y profesionales taurinos⁶, los bomberos al servicio de las administraciones y organismos público⁷, los miembros del Cuerpo de la Ertzaintza⁸, y los trabajadores ferroviarios referidos en la sentencia del TS objeto del presente comentario⁹.

No obstante, el art. 206 LGSS contiene a su vez una serie de previsiones que fueron incorporadas al hilo de las modificaciones efectuadas por la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social¹⁰. La primera de ellas, en clara sintonía con las reformas de la época en materia de pensiones, que ya incentivaban la prolongación de la vida laboral activa y el retraso de la edad de jubilación, sólo concierne a las propuestas de reducción de la edad ordinaria por razón de la naturaleza de la actividad desempeñada, disponiendo que «el establecimiento de coeficientes reductores de la edad de jubilación solo procederá cuando no sea posible la modificación de las condiciones de trabajo y conllevará los ajustes necesarios en la cotización para garantizar el equilibrio financiero» (último párrafo del art. 206.1 LGSS). Por lo que a partir de ese momento quedó positivado que, tratándose de trabajos de naturaleza excepcionalmente penosa, tóxica, insalubre o peligrosa y con elevados índices de morbilidad o mortalidad, la fijación de una edad ordinaria de jubilación reducida sólo podrá emplearse como un recurso subsidiario y condicionado a que no sea posible una modificación de las condiciones de trabajo que neutralice los riesgos perniciosos de esa actividad.

La siguiente previsión, contenida en el apartado 3 del art. 206 LGSS, establece una limitación para todos los supuestos de jubilación ordinaria a edad reducida (tanto por razón de la naturaleza de la actividad como por razón de discapacidad), indicando que, en ningún caso, la aplicación de los correspondientes coeficientes reductores de la edad dará lugar a que el interesado pueda acceder a la pensión de jubilación a una edad inferior a 52 años. Aunque se ha de recordar que, conforme a lo estipulado en la Disp. Transitoria 2ª de la Ley 40/2007, esta prohibición –con lo que se pretende evitar que el acceso a la jubilación ordinaria pueda efectuarse por debajo de la edad mínima referida– no afectaría a los trabajadores incluidos en

⁴ RD 2366/1984, de 26 de diciembre, (BOE de 15 de enero de 1985), sobre reducción de la edad de jubilación de determinados grupos profesionales incluidos en el ámbito del Estatuto del Minero, aprobado por el Real Decreto 3255/1983, de 21 de diciembre

⁵ RD 1559/1986, de 28 de junio, por el que se reduce la edad de jubilación del personal de vuelo de trabajos aéreos (BOE de 31 de julio de 1986).

⁶ Arts. 11 y 18 del ya citado RD 2621/1986, de 24 de diciembre.

⁷ RD 383/2008, de 14 de marzo, por el que se establece el coeficiente reductor de la edad de jubilación en favor de los bomberos al servicio de las administraciones y organismos públicos (BOE de 3 de abril de 2008).

⁸ Disp. Adicional 20ª LGSS, incorporada por Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010 (BOE de 24 de diciembre de 2009).

⁹ Art. 3 del RD 2621/1986, de 24 de diciembre.

¹⁰ BOE de 5 de diciembre de 2007.

los diferentes regímenes especiales que, a 1 de enero de 2008, ya tuviesen reconocidos coeficientes reductores de la edad de jubilación (a quienes se les seguirá aplicando las reglas establecidas en la normativa anterior). Lo que en relación a los trabajadores ferroviarios (colectivo que ya contaba con coeficientes reductores de la edad de jubilación antes de la inclusión de esta previsión), comporta entender que tal limitación de edad sólo regirá para aquéllos que hayan causado alta y cotizado como tales a la Seguridad Social a partir de la fecha indicada¹¹.

Además, también advierte la norma en el mismo apartado 3 (último párrafo), que los coeficientes reductores de la edad de jubilación sólo surtirán efectos para el reconocimiento de la pensión de jubilación ordinaria, pero no serán tenidos en cuenta a los efectos de acreditar la edad exigida para causar derecho a la jubilación parcial, ni para devengar los beneficios previstos en el art. 210.2 LGSS sobre la cuantía de la pensión –en caso de que se acceda a la misma a una edad superior a la ordinaria–, ni para acceder a cualquier modalidad de jubilación anticipada.

Y por último dispone el precepto legal señalado (apartado 1 párrafo 2º) que, a los efectos de rebajar la edad de jubilación por razón de la naturaleza penosa, tóxica, peligrosa o insalubre de la actividad, se habrá de observar el procedimiento general que reglamentariamente se establezca, en el que se incluirá «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 exigidos para el desarrollo de la actividad. Se trata de una previsión».

El propósito de esta previsión, incorporada por la citada Ley 40/2007 (Disp. Adicional 2ª), y posteriormente reiterada en la Ley 27/2011, de 1 de agosto –sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social¹²– (en cuya Disp. Adicional 23ª ordenaba además al Gobierno que, en el plazo de un año a contar desde la fecha de entrada en vigor de dicha Ley, dictara «las normas necesarias sobre el procedimiento general de aprobación de coeficientes reductores de la edad de jubilación en los distintos sectores y ámbitos de trabajo, adecuando en su caso los porcentajes actuales de cotización [...]»), no fue otro que el de sistematizar una serie pautas o condiciones comunes y generales a las que someter las futuras ampliaciones del beneficio de los coeficientes reductores hacia nuevos colectivos. Y es que, hasta ese momento, y tal y como la doctrina puso de manifiesto, los colectivos que disfrutaban de una edad ordinaria de jubilación reducida (entre los que se incluían los trabajadores ferroviarios), se habían ido configurando de forma aluvional y sin atender a criterios generales claros que pudieran ser extensivos a otros colectivos en situación semejante¹³. Incluso se llegó a calificar de caprichosa y discriminatoria la selección de colectivos a los que se les había reconocido ese trato especial, al desempeñar actividades cuyo nivel de penosidad, toxicidad o peligrosidad no era mayor

¹¹ En este sentido, pero con referencia a los pilotos y copilotos de las líneas aéreas, ELORZA GUERRERO, F.: «La jubilación a edad ordinaria reducida de los pilotos de líneas aéreas desde la perspectiva de la sostenibilidad del sistema de Seguridad Social en España», *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 22, 2016, p. 53.

¹² BOE de 2 de agosto de 2011.

¹³ GONZÁLEZ ORTEGA, S.: «La jubilación ordinaria»..., óp. cit. pp. 142.

que el apreciado en otros grupos profesionales a los que, por el contrario, se les había privado de tal protección¹⁴.

Por lo que, a fin de suplir esa carencia de sistematización, y dando cumplimiento al mandato legal de reglamentar un procedimiento general al que atenerse para implantar nuevos coeficientes reductores de la edad ordinaria de jubilación en distintos colectivos, sectores y ámbitos de trabajo, finalmente se promulgó el RD 1698/2011, 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 Social¹⁵.

2.1. El procedimiento general para establecer coeficientes reductores de la edad ordinaria de jubilación establecido por RD 1698/2011, de 18 de noviembre

Ya hemos avanzado que, con la aprobación del RD 1698/2011, de 18 de noviembre, quedó articulado con carácter general para todos los regímenes del Sistema (art.1), el régimen jurídico y el procedimiento general a seguir para establecer coeficientes reductores, o anticipar la edad ordinaria de jubilación, en nuevos colectivos o sectores de actividad cuyos trabajos sean de naturaleza excepcionalmente penosa, tóxica, peligrosa o insalubre y acusen elevados índices de morbilidad o mortalidad.

En líneas generales –y sin ánimo de reproducir con exhaustividad la ordenación técnica contenida en la citada normativa– se trata de un procedimiento que podrá iniciarse de oficio –por la Secretaría de Estado de la Seguridad Social– o a instancia de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas a nivel estatal, mediante petición razonada, así como de las asociaciones representativas de los trabajadores autónomos, sin que las empresas o trabajadores por cuenta propia o asalariados, individualmente considerados, estén legitimados para instar el inicio de las actuaciones (art. 10).

Una vez presentada la solicitud, la Secretaría de Estado de Empleo –en colaboración y con la participación de otros organismos– deberá llevar a cabo un estudio preceptivo en el que se analizarán los siguientes factores: la siniestralidad en el sector; la morbilidad y mortalidad por enfermedad y su relación directa con el trabajo, así como las incapacidades permanentes derivadas de enfermedad que se produzcan en grado superior a la media; las condiciones de trabajo teniendo en cuenta su peligrosidad, toxicidad, insalubridad, turnicidad, nocturnidad, y el sometimiento a ritmos de producción; los requerimientos físicos o psicológicos exigidos para la actividad; la edad aproximada a partir de la cual no es aconsejable entrar en el sector o colectivo, o desde la que no puede razonablemente desarrollarse la actividad; y las posibilidades de modificación de las condiciones de trabajo en el sector o actividad, teniendo en cuenta, de igual modo, la variable de género (art.11).

De modo que, sólo cuando del estudio realizado se desprenda que en el colectivo o sector laboral de que se trate existen tales riesgos (excepcionales índices de penosidad, toxicidad, peligrosidad o insalubridad y elevados índices de morbilidad o mortalidad), y que es imposible evitarlos mediante una modificación de las condiciones de trabajo, la Secretaría

¹⁴ MALDONADO MOLINA, J.A.: *La protección de la vejez en España. La pensión de jubilación*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2002.

¹⁵ BOE de 23 de noviembre de 2011.

de Estado de Empleo pondrá tales circunstancias en conocimiento de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social para que, realizados los estudios e informes que considere pertinentes –entre los que obligatoriamente se incluirá un análisis de derecho comparado y un estudio sobre los costes que para la Seguridad Social comportaría el establecimiento de nuevos coeficientes reductores de la edad– inicie los trámites a fin de proceder a rebajar (mediante Real Decreto dictado a propuesta del Ministro de Trabajo e Inmigración) la edad ordinaria de jubilación, con indicación de las escalas, categorías o especialidades que resulten afectadas (art. 12)¹⁶.

Por lo que resulta evidente que, conforme a las previsiones contenidas en la norma reglamentaria, ante todo deberá primar la modificación de las condiciones de trabajo frente al establecimiento de edades de jubilación reducidas, pasando a ser la jubilación temprana del trabajador el último instrumento de actuación ante el desempeño de actividades con un excepcional índice de penosidad, peligrosidad, insalubridad o toxicidad¹⁷. Un planteamiento que, en línea con lo pretendido por la Ley 40/2007 (en relación con la consideración subsidiaria de la jubilación a edad reducida como medida para compensar el mayor riesgo de morbilidad o siniestralidad que entrañe la realización de ciertas actividades) también se pone de manifiesto en la propia Exposición de Motivos del RD 1698/2011, al comenzar advirtiendo que, el establecimiento de medidas de reducción de la edad ordinaria de jubilación en nuevos sectores, grupos o colectivos, tendrá en todo caso «carácter sustitutivo», en tanto que sólo procederá «cuando no sea posible la modificación de las condiciones de trabajo» y, en última instancia y según se desprende de su articulado, cuando la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social así lo decida en base a los estudios realizados sobre (entre otros aspectos) los costes que para el sistema de Seguridad Social tendría la aplicación de los coeficientes reductores propuestos o el establecimiento directo de una edad reducida de acceso a la jubilación (art. 12 apartados 2 y 3). Lo que implica entender que, aun quedando acreditada la imposibilidad de modificar las condiciones de trabajo, será finalmente el criterio de la eficiencia económica el que realmente determine la pertinencia o no de aprobar nuevos coeficientes reductores de la edad.

No obstante, interesa recordar que, como indica el párrafo 2º del art. 1 RD 1698/2011, quedarán excluidos del régimen y procedimiento general establecidos en la comentada norma reglamentaria aquellos trabajadores encuadrados en una actividad que ya tuvieran reconocida en otra norma la aplicación de coeficientes reductores de la edad de jubilación o, en su caso, una anticipación de la misma. Aunque también se reconoce la posibilidad, *ex Disp. Adicional 1ª*, apartado 1, del RD 1698/2011, de que los colectivos que ya tuvieran reconocidos coeficientes reductores de edad (o una concreta edad ordinaria de jubilación inferior a la

¹⁶ En caso contrario, este es, «cuando de los estudios e informes preceptivos se desprenda que existen, en el desarrollo de la actividad laboral o profesional, condiciones de trabajo que supongan excepcional penosidad, toxicidad, peligrosidad o insalubridad, y elevados índices de morbilidad o mortalidad, pero que es posible evitarlos mediante la modificación de las condiciones de trabajo, la Secretaría de Estado de Empleo lo comunicará a las organizaciones empresariales y sindicales más representativas a nivel estatal y a quienes hayan instado la iniciación del procedimiento, para que, conforme a la normativa vigente, se proceda a realizar dicha modificación dentro del sector o actividad, con indicación de si el cambio tiene carácter temporal o definitivo» (art. 11.5).

¹⁷ En este sentido, TORTUERO PLAZA, J. L.: La reforma de la jubilación (Marco de Referencia y Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre Actualización, Adecuación y Modernización del Sistema de la Seguridad Social), Aranzadi, Navarra, 2011, págs. 137-143.

general) puedan solicitar la modificación de los mismos a través del procedimiento general y con los requisitos previstos en el comentado real decreto. Indicando igualmente dicha disposición, en su apartado 2, que tal modificación en todo caso procederá «cuando se produzcan modificaciones en los procesos productivos que alteren de forma sustancial las condiciones de trabajo [...]», siempre que se respete «la situación de los trabajadores que hubiesen desarrollado la actividad concreta con anterioridad a la fecha en que surta efectos la mencionada modificación».

2.2. La reducción de la edad ordinaria de jubilación de los trabajadores ferroviarios conforme al RD 2621/1986, de 24 de diciembre

Uno de los colectivos que, antes de la aprobación del citado reglamento regulador del procedimiento general para la aprobación de nuevos coeficientes reductores, ya gozaba del reconocimiento de una edad ordinaria de jubilación reducida al amparo del art. 154.2 LGSS –hoy día art. 206.1 LGSS–, es el de los trabajadores ferroviarios pertenecientes a grupos y actividades profesionales de naturaleza especialmente peligrosa o penosa. Así quedó consagrado en el RD 2621/1986, de 24 de diciembre, al tiempo de integrar en el Régimen General de la Seguridad Social los Regímenes Especiales de Trabajadores Ferroviarios, Jugadores de Fútbol, Representantes de Comercio, Toreros y Artistas, y en Régimen Especial de Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos el Régimen de Escritores de Libros.

En concreto, dicho reglamento conservó para el colectivo de ferroviarios, a pesar de ordenar su incorporación en el Régimen General, una de las particularidades que la normativa reguladora de su Régimen Especial recogía en relación a la edad de jubilación¹⁸, disponiendo en el apartado 1 de su art. 3, bajo la rúbrica «Reducciones en la edad mínima de jubilación por razón de trabajos excepcionalmente penosos o peligrosos», que la edad ordinaria de jubilación establecida con carácter general para el Régimen General de la Seguridad Social [actualmente fijada en el art 205.1 a) LGSS], será rebajada para los trabajadores ferroviarios pertenecientes a los grupos y actividades profesionales que en él se enumeran, en un número de años equivalente al que resulte de aplicar, al periodo de tiempo efectivamente trabajado en tales grupos y actividades, el coeficiente que corresponda en función de la actividad profesional desempeñada. A saber:

El 0,15, en caso de que la actividad sea la de: Jefe de Maquinistas, Maquinista de Locomotora de Vapor, Ayudante Maquinista de Locomotora de Vapor, u Oficial Calderero Chapista en Depósito.

Y el 0,10, cuando las funciones realizadas sean las de: Capataz de Maniobras, Especialista de Estaciones, Agente de Tren, Auxiliar de Tren, Maquinista Principal, Maquinista Tracción Eléctrica, Maquinista Tracción Diésel, Ayudante de Maquinista Tracción Eléctrica, Ayudante de Maquinista Autorizado Tracción Eléctrica, Ayudante de Maquinista Tracción Diésel, Ayudante de Maquinista Autorizado Tracción Diésel, Visitador de Entrada, Visitador de Segunda, Visitador de Primera, Visitador Principal, Operador Principal de Maquinaria de Vía, Operador Maquinaria de Vía, Ayudante de Maquinaria de Vía, Ayudante de Maquinaria de Vía Autorizado, Jefe de Equipo Calderero Chapista, Oficial

¹⁸ Art. 13 Decreto 2824/1974, de 9 de agosto, por el que se aprobaba el texto refundido del Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores Ferroviarios (BOE de 7 de octubre de 1974).

de Oficio Calderero Chapista, Oficial de Oficio de Entrada Calderero Chapista, Jefe de Equipo Forjador, Oficial de Oficio Forjador, Oficial de Oficio de Entrada Forjador, Jefe de Equipo Fundidor, Oficial de Oficio Fundidor, Oficial de Oficio de Entrada Fundidor, Jefe de Equipo Ajustador-Montador, Oficial de Oficio Ajustador-Montador, Oficial de Oficio de Entrada Ajustador-Montador.

Si bien la norma matiza, acto seguido a la enumeración de estas categorías, que tales coeficientes reductores (0,15 ó 0,10) serán igualmente aplicables a las categorías extinguidas que, con distintas denominaciones y/o con idénticas funciones, han precedido a las actualmente vigentes¹⁹.

De otro lado, como reglas a tener en cuenta a los efectos de computar el tiempo efectivamente trabajado en tales grupos o actividades, la norma reglamentaria dispone que las fracciones de año superiores a seis meses se computarán como un año completo, aunque las inferiores se despreciarán, y que las diferentes fracciones de año correspondientes a actividades peligrosas o penosas que dispongan de coeficientes distintos, se computarán por un año cumplido en la actividad en la que se acredite la fracción más prolongada cuando la suma de todas ellas supere el semestre (art. 3.2 RD 2621/1986). A lo que añade, como regla importante que concierne a la cuantía de la pensión, que se asimilará a cotizado, al exclusivo efecto de determinar el porcentaje de pensión aplicable, el periodo de tiempo que medie entre la edad de jubilación reducida (edad real del cese) y la edad ordinaria de jubilación establecida con carácter general (art. 3.3 RD 2621/1986).

En cualquier caso, no fue esta la única singularidad que los trabajadores ferroviarios conservaron en materia de jubilación tras su integración del Régimen General de la Seguridad Social, destacando igualmente la modalidad de jubilación anticipada a los 60 años de edad que, con carácter transitorio, mantuvo la Disp. Transitoria Segunda del RD 2621/1986, de 24 de diciembre, para los trabajadores ingresados en Renfe con anterioridad a 14 de julio de 1967 y para los ingresados en Feve con anterioridad a 19 de diciembre de 1969.

3. LA DICOTOMÍA JURISPRUDENCIAL ENTRE EL CARÁCTER ABIERTO O CERRADO DE LA LISTA DE CATEGORÍAS PROFESIONALES DEL SECTOR FERROVIARIO DETERMINANTES DE LA APLICACIÓN DE COEFICIENTES REDUCTORES DE LA EDAD ORDINARIA DE JUBILACIÓN

Una de las controversias que la posibilidad de acceder a la jubilación ordinaria a una edad reducida ha venido suscitando en el sector ferroviario, ha sido la de determinar si, el elenco de categorías profesionales que dan derecho a esta reducción *ex art. 3.1 del RD 2621/1986*, tiene carácter de *numerus apertus* o de *numerus clausus*, sobre todo a los efectos de considerar o no incluidos en este beneficio social a los «conductores de vagoneta automóvil de línea electrificada».

¹⁹ Previsión que fue incorporada por la Disp. Adicional 9ª del RD 863/1990, de 6 de julio (sobre revalorización de pensiones del sistema de la Seguridad Social y de otras prestaciones de protección social pública para 1990, BOE de 7 de julio de 1990), al hilo de que la propia disposición actualizara las categorías profesionales que dan derecho a una reducción de la edad mínima de jubilación ordinaria.

A este respecto, la postura inicialmente defendida por la doctrina judicial²⁰ fue la de considerar que las actividades o profesiones recogidas por la citada norma no constituían un *numerus clausus* o lista cerrada, por cuanto en su último párrafo dispone (tras la enumeración de las mismas) que los coeficientes reductores que en él se reconocen serán también de aplicación a las categorías extinguidas que hayan precedido a las actuales con diferente denominación y/o idénticas funciones. Previsión que, según la STSJ de la Comunidad Valenciana, de 1 de diciembre de 2015 (Rec. 669/2015), debía relacionarse con el hecho de que la norma reglamentaria fuera promulgada en 1986; pues era lógico pensar, ante tal circunstancia, que los puestos de trabajo habían podido variar su denominación, y nada parecía impedir que se reconocieran los coeficientes reductores a actividades con idénticas funciones.

De manera que, partiendo del presupuesto de que el catálogo de categorías profesionales reglamentariamente enumerado tenía carácter abierto, dicha doctrina defendió que entre las mismas debía entenderse comprendida la categoría de «conductor de vagoneta automóvil de línea electrificada» por los siguientes motivos:

En primer lugar porque, aun tratándose de un colectivo no incorporado expresamente en el art. 3.1 del RD 2621/1986, sus funciones son sustancialmente análogas a algunas de las integradas en las categorías sí contempladas en la norma reglamentaria en cuanto a su contenido y a su peligrosidad. Aspecto este último (el de la peligrosidad) que todas las sentencias consideraban acreditado por el hecho de que los trabajadores de la categoría discutida tuvieran reconocido y asignado el «plus de peligrosidad» como complemento salarial, razonando que su abono por parte de la empresa implicaba que ésta formalmente reconocía la especial peligrosidad o penosidad de la actividad ejercida.

De hecho, algunas sentencias consideraron que la categoría «conductor de vagoneta automóvil de línea electrificada» era totalmente equiparable, en base a las funciones que la componen, a la de «conductor de máquina de tracción diésel» y a la de «operador de maquinaria de vía», ambas incluidas dentro de las categorías a las que la norma atribuye un coeficiente reductor del 0,10²¹.

En segundo lugar argumentaba esta corriente de la doctrina judicial que, si la finalidad de la norma no es otra que la de beneficiar a los trabajadores ferroviarios pertenecientes a grupos y actividades profesionales de naturaleza especialmente peligrosa o penosa, era evidente que las tareas de los «conductores de vagoneta automóvil de línea electrificada» encajaban en las que, por su peligrosidad, debían de beneficiarse de la aplicación de coeficientes reductores de la edad ordinaria de jubilación.

Y por último alegaba que, mantener una argumentación contraria, supondría un rigorismo excesivo que quedaría materializado, con apoyo en la literalidad del precepto discutido, en una injusta exclusión de funciones que representan una peligrosidad o

²⁰ SSTSJ de Cataluña, de 25 de noviembre de 2005 (Rec. 4412/2004), y de 28 de marzo de 2011 (Rec. 2157/2010); STSJ de Navarra, de 26 de noviembre de 2015 (Rec. 158/2015), y STSJ de la Comunidad Valenciana, de 1 de diciembre de 2015 (Rec. 669/2015).

²¹ STSJ de Cataluña, de 28 de marzo de 2011 (Rec. 2157/2010) y STSJ de la Comunidad Valenciana, de 1 de diciembre de 2015 (Rec. 669/2015).

penosidad análogas a las acogidas en las categorías profesionales expresamente definidas, colocando al colectivo afectado en una situación de desventaja no justificada desde la propia perspectiva protectora de la norma.

Sin embargo, en contra de atribuir el carácter de *numerus apertus* al art. 3.1 RD 2621/1986 –lo que permitiría hacerlo permeable a la consideración de funciones y condiciones similares a las recogidas como susceptibles de aplicación de coeficientes reductores de la edad ordinaria de jubilación– se pronunciaron posteriormente, entre otras, las SSTSJ de Madrid, de 23 de enero y de 14 de septiembre de 2015 (Rec. 824/2014 y 556/2015), de 7 de marzo de 2016 (Rec. 766/2015), de 21 de febrero de 2017 (Rec. 584/2016), y STSJ de Castilla y León, Valladolid, de 7 junio 2017.

En particular, esta última corriente doctrinal ha venido sosteniendo que la asignación de coeficientes reductores no puede extenderse a otros grupos o categorías profesionales no incluidos expresamente en el art. 3.1 del RD 2621/1986, al tratarse de una lista cerrada y no abierta que impide entender comprendidas otras actividades o categorías distintas. Y ello, fundamentalmente, por cuanto no se puede desconocer:

De un lado, que tras la aprobación del RD 1698/2011, de 18 de noviembre, la introducción de nuevas categorías o actividades en el catálogo de las que dan derecho a una edad ordinaria de jubilación reducida, requeriría activar el procedimiento previsto a tal efecto en dicho Reglamento por quienes estuvieran legitimados para ello, sin que la empresa a nivel individual ni el trabajador puedan reclamar la ampliación de dichas actividades a fin obtener el beneficio de los coeficientes reductores.

Y de otro lado, que, conforme a ese procedimiento reglamentario, la obtención de esa especial protección por parte del sistema de Seguridad Social exigiría, en primer término, la concurrencia de determinadas circunstancias que permitan determinar la especial peligrosidad o penosidad de la actividad o categoría rebatida –tales como la realización previa de estudios sobre siniestralidad en el sector, la peligrosidad y toxicidad de las condiciones de trabajo, su incidencia en los procesos de incapacidad laboral que genera en los trabajadores y los requerimientos físicos exigidos para el desarrollo de la actividad, previo descarte de que sea posible modificar las condiciones de trabajo–, y, en segundo término, que se realizaran los ajustes necesarios en la cotización para garantizar la estabilidad y equilibrio financiero del sistema, sometiendo a empresa y trabajador a una cotización adicional mediante el establecimiento de un tipo de cotización (art. 8 RD 1698/2011).

Además, desmontando lo argumentado por la corriente jurisprudencial anterior, prosigue esta doctrina afirmando que tampoco el abono del «plus de peligrosidad» sería determinante a los efectos de calificar a una actividad como especialmente peligrosa. El hecho de percibir dicho plus, aunque permitiría otorgar a la actividad desempeñada la condición de trabajo peligroso, no sería suficiente para atribuir al trabajador la condición de beneficiario de coeficientes reductores de la edad de jubilación, al no pretender la norma que todos los trabajadores que perciban ese concepto retributivo vengan a estar incluidos en ese beneficio, a no ser que se demuestre la «especial» peligrosidad y penosidad de su actividad profesional en los términos del RD 1698/2011. De proceder de otra forma, insiste esta línea jurisprudencial, «se estaría usurpando la competencia que la Administración tiene al efecto,

no siendo las empresas las que deban calificar una actividad especialmente peligrosa con los efectos que la norma le atribuye cuando, a los efectos de acceso a la jubilación, ello atiende a criterios más generales, como la siniestralidad en el colectivo y excluyendo la posibilidad de modificar las condiciones de prestación de las mismas».

4. LA SOLUCIÓN ADOPTADA POR LA STS DE 21 JUNIO DE 2017 EN RELACIÓN A LA APLICACIÓN DEL ART. 3.1 DEL RD 2621/1986, DE 24 DICIEMBRE

Acogiéndose a la última línea jurisprudencial seguida por los Tribunales Superiores de Justicia, la Sala de lo Social del TS decide estimar el recurso de casación interpuesto por la Abogacía del Estado en representación del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, y revocar la STSJ de Navarra, de 26 de noviembre de 2015 (Rec. 158/2015), desestimando la demanda por la que los tres trabajadores ferroviarios solicitaban el reconocimiento del derecho a beneficiarse de los coeficientes reductores de la edad ordinaria de jubilación previstos en el art. 3.1 del RD 2621/1986, de 24 diciembre.

Para fundamentar tal resolución, la sentencia parte recordando que, en el plano estrictamente normativo, resulta obligado punto de partida atender, tanto a lo dispuesto por el art. 3.1 RD 2621/1986, de 24 de diciembre, que atribuye el cuestionado coeficiente reductor del 0,10 a las categorías profesionales que en él se enumeran, como a las previsiones contenidas en el RD 1698/2011, de 18 de noviembre, mediante las que se articula el procedimiento general para establecer coeficientes reductores y anticipar la edad de jubilación en el sistema de la Seguridad Social.

De modo que, sobre la base de este marco normativo, el Alto Tribunal extrae una serie de conclusiones que le llevan a rechazar una interpretación extensiva del precepto controvertido. Concretamente afirma:

- Que no cabe la menor duda de que el régimen de anticipación de la ordinaria edad de jubilación para determinados colectivos en razón a «actividades profesionales cuyos trabajos sean de naturaleza excepcionalmente penosa, tóxica, peligrosa e insalubre y acusen elevados índices de morbilidad o mortalidad», ha de ser «rebajada por Real Decreto, a propuesta del titular del Ministerio de Empleo y Seguridad Social» (art. 206 LGSS), tras el proceso administrativo detallado en el RD 1698/2011.

- Que el art. art. 3.1 del RD 2621/1986 integra un supuesto de índole excepcional y, como tal, debe regirse por la previsión contenida en el art. 4.2 del Código Civil, en la que literalmente se indica que «las leyes [...] excepcionales [...] no se aplicarán a supuestos [...] distintos de los comprendidos expresamente en ellas», tal y como para otras disposiciones, igualmente excepcionales, declararon las SSTS de 23 de julio de 1996 (Rec. 106/1996), de 7 de julio de 1997 (Rec. 3621/1996), de 10 de noviembre de 2004 (Rec. 5837/2003), y de 10 de junio de 2015 (Rec. 178/2014).

- Que es innegable que la concreta actividad profesional de «conductor de vagoneta automóvil» no se halla expresamente prevista en la larga relación de profesiones ferroviarias que enumera el art. 3.1 RD 2621/1986, y no menos evidente que la decisión recurrida del TSJ de Navarra desconoce la indicada previsión del art. 4.2 del Código Civil cuando atribuye el derecho reclamado (derecho a acceder a la jubilación ordinaria a una edad reducida)

basándose en que, la aplicación literal de aquel precepto reglamentario, goza de «rigorismo excesivo» porque los cometidos laborales de los trabajadores demandantes «guardan suficiente similitud» con otras referidas en tal norma y por ello merecen igual tratamiento.

- Y que, en todo caso, admitir que los trabajadores individuales puedan solicitar en vía judicial el reconocimiento de coeficientes reductores de la edad de jubilación para actividades no expresamente contemplada en el RD 2621/1986, so pretexto de identidades funcionales, similitudes o analogías (inviabiles, salvo el supuesto singular de «categorías extinguidas» a que se refiere la norma y que obviamente constituye la única fórmula abierta del precepto), supone: burlar el procedimiento legalmente establecido; desconocer la legitimación correspondiente a las organizaciones sindicales más representativas; y, en definitiva, prescindir de la potestad –exclusivamente administrativa– para declarar el derecho. Un indebido defecto que, como concluye el TS, cabe predicar de la sentencia recurrida y revocada en la presente sentencia.

5. A MODO DE CONCLUSIÓN

Aunque el acceso a la pensión de jubilación ordinaria a una edad reducida, es una posibilidad legal que los trabajadores ferroviarios ya tenían reconocida a raíz del RD 2621/1986, de 24 de diciembre, no es hasta la fecha que el Tribunal Supremo ha tenido la oportunidad de resolver –a través de su Sentencia de 21 junio de 2017– un conflicto derivado de la aplicación e interpretación del concreto precepto que dicho reglamento destina a regular este derecho –art. 3.1 RD 2621/1986–.

La controversia fue suscitada por varios conductores de vagoneta automóvil de línea electrificada, al reclamar que se les aplicara el coeficiente reductor de la edad de jubilación del 0,10 previsto por la norma mencionada. Pero al no tratarse de una de las categorías profesionales a las que el propio precepto atribuye expresamente este beneficio social, el TS resuelve rechazar tal pretensión con una férrea y contundente argumentación de la que cabría destacar los siguientes aspectos.

El primero de ellos está relacionado con la posición formalista que adopta el Alto Tribunal cuando decide recurrir a la literalidad de la norma, como criterio hermenéutico para su aplicación, y descartar cualquier interpretación finalista que le permita incluir en su radio de acción otras situaciones sustancialmente similares a las que ella expresamente prevé. Ni la naturaleza penosa y peligrosa de la actividad, ni el percibo del plus de peligrosidad, ni el hecho de tratarse de categorías con idénticas funciones (y requerimientos formativos) a las de las categorías reconocidas por el art. 3.1 RD 2621/1986, son indicadores lo suficientemente decisivos como para considerar razonable extender la protección que en él se dispensa –a través de la aplicación de coeficientes reductores de la edad ordinaria de jubilación– a nuevos grupos o colectivos de trabajadores no mencionados por el mismo.

Otro aspecto a destacar, en conexión con lo anterior, es la alusión que realiza el TS al RD 1698/2011, de 18 de noviembre (cuyo contenido se reproduce sucintamente en la sentencia), al objeto de recordar que, la aplicación del derecho a una edad ordinaria de jubilación rebajada a colectivos distintos a los que ya lo tuvieran reconocido, sólo sería viable través del procedimiento administrativo articulado a tal efecto en dicho Reglamento. Lo que lleva a entender –a tenor de lo estipulado en la referida norma reglamentaria– que,

dentro del marco normativo actual, la extensión a nuevos colectivos de este beneficio –destinado a compensar el mayor esfuerzo físico/psíquico y el consiguiente deterioro acelerado que conlleva el desempeño de ciertas actividades– estará en todo caso condicionado, en primer lugar, a la imposibilidad de modificar en el grupo profesional o sector de que se trate las condiciones de trabajo a fin de reducir sus niveles de morbilidad o siniestralidad, y, en última instancia, a la decisión que finalmente adopte la Administración Laboral dentro del amplio margen de discrecionalidad que comporta tener en cuenta criterios economicistas como el relacionado con la viabilidad financiera de la medida.

En cualquier caso, es indudable que esta reticencia del TS a admitir una interpretación extensiva del art. 3.1 RD 2621/1986, en aras a ampliar el ámbito aplicativo de la jubilación ordinaria a edad reducida a otras categorías profesionales ferroviarias, se encuentra en completa consonancia con las tendencias político-legislativa que en materia de pensiones imperan desde hace décadas en los países europeos, consistentes en estimular la prolongación de la vida laboral activa y reducir las vías de acceso anticipado a la pensión de jubilación.

Y como última apreciación a realizar cabría igualmente resaltar que, a pesar de que la sentencia analizada guarde silencio al respecto, no es la primera vez que el TS rechaza una aplicación analógica de la institución de la jubilación a edad reducida. Así lo demuestra en su Sentencia de 21 de enero de 1998 (Rec. 6004/1993), dictada a colación del recurso interpuesto por un grupo de trabajadores que solicitaban que se les reconociera el derecho a un coeficiente reductor en la edad de jubilación, alegando que habían desempeñado puestos de especial peligrosidad, penosidad y toxicidad en un central nuclear y que, por tal motivo, se daban circunstancias análogas a las propias de los trabajadores del mar y los trabajadores de la minería (quienes formalmente sí tenían reconocido este beneficio). Pretensión que no fue acogida por el Tribunal aduciendo:

- Como razón de entrada, al hecho de que la legislación no reconociera expresamente el derecho pretendido a los trabajadores de centrales nucleares. Y es que, según advertía la sentencia, esta consideración debía realizarse «sin entrar en el tema de que sea o no de justicia material el reconocimiento de tal derecho a los titulares de ciertos puestos de trabajo en las centrales nucleares», toda vez que los pronunciamientos de los órganos jurisdiccionales no debían versar sobre cuestiones de política legislativa.

- Y como razón principal, a la imposibilidad de considerar vulnerado –como los recurrentes afirmaban– el principio de igual de trato del art. 14 CE; pues entendía la sentencia que, en el desempeño de los trabajos en centrales nucleares, no concurrían unas circunstancias que fueran iguales u homogéneas a las propias de las labores realizadas por los trabajadores del mar o de la minería, y que, por consiguiente, no existía la base indispensable para que se aplicara el principio de igualdad, al no poder invocarse con fundamento cuando se refiere a situaciones desiguales.

Criterio este último que, de ser trasladado a la sentencia tomada como referencia en el presente comentario (STS de 21 junio de 2017), podría poner en cuestionamiento la validez de la decisión finalmente adoptada por el Tribunal ante la mayor igualdad que, en este caso, si parecían presentar (como quedó acreditado) tanto las funciones que componían las categorías profesionales contrastadas como las circunstancias o condiciones en las que las mismas se desempeñaban dentro del mismo sector profesional.