



Roj: **STS 168/2023 - ECLI:ES:TS:2023:168**

Id Cendoj: **28079130042023100023**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **4**

Fecha: **25/01/2023**

Nº de Recurso: **2665/2021**

Nº de Resolución: **80/2023**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **LUIS MARIA DIEZ-PICAZO GIMENEZ**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ PV 562/2021,**
ATS 7542/2022,
STS 168/2023

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

Sentencia núm. 80/2023

Fecha de sentencia: 25/01/2023

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 2665/2021

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 24/01/2023

Ponente: Excmo. Sr. D. Luis María Díez-Picazo Giménez

Procedencia: T.S.J. PAIS VASCO CON/AD SEC. 3

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Pilar Molina López

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 2665/2021

Ponente: Excmo. Sr. D. Luis María Díez-Picazo Giménez

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Pilar Molina López

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

Sentencia núm. 80/2023

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva, presidente

D.^a Celsa Pico Lorenzo



D. Luis María Díez-Picazo Giménez

D.ª María del Pilar Teso Gamella

D. José Luis Requero Ibáñez

En Madrid, a 25 de enero de 2023.

Esta Sala ha visto el recurso de casación núm. **6580/2020**, promovido por **EXCMO. AYUNTAMIENTO DE BILBAO**, representado y defendido por el letrado municipal don Gervasio en virtud de la representación que legalmente ostenta, contra la sentencia nº. 54/2021 de 15 de febrero, de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, que desestimó el recurso de apelación nº 322/2020 interpuesto por el ahora recurrente contra la sentencia de 21 de enero de 2020 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº. 1 de Bilbao.

Siendo parte recurrida el **DON Serafin**, representado por la procuradora de los tribunales doña Elena MANUEL MARTÍN y defendido por el letrado don Juan Carlos Pérez Cuesta.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Luis María Díez-Picazo Giménez.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El presente recurso de casación tiene por objeto la sentencia nº 54/2021 de 15 de febrero, de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco que desestimó el recurso de apelación nº. 322/2020, interpuesto por el Excmo. Ayuntamiento de Bilbao contra la sentencia de 21 de enero de 2020 dictada por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº. 1 de Bilbao en el procedimiento abreviado 295/2019 instado por don Serafin contra la resolución de 28 de agosto de 2016, por la que se desestima el recurso de reposición interpuesto contra la resolución de 26 de junio de 2019 que desestimó la petición de abono de la prima de jubilación voluntaria y anticipada efectuada por don Serafin.

La sentencia ahora recurrida contiene parte dispositiva del siguiente tenor literal:

"[...] F A L L O

Desestimamos el recurso de apelación nº 322/2020 formulado por la representación procesal del Ayuntamiento de Bilbao, contra la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Bilbao, dictada en el procedimiento abreviado número 295/2019, y confirmamos dicha Sentencia, con imposición a la parte recurrente de las costas causadas en esta instancia. [...]"

SEGUNDO.- Notificada la anterior sentencia, la representación procesal del Excmo. Ayuntamiento de Bilbao, presentó escrito preparando el recurso de casación, que la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco tuvo por preparado, ordenando el emplazamiento de las partes y la remisión de las actuaciones a esta Sala del Tribunal Supremo.

TERCERO.- Recibidas las actuaciones ante este Tribunal, por diligencia de ordenación de 30 de julio de 2021 de la Sala de lo Contencioso Administrativo, se tuvo por personados y partes en concepto de recurrente al Excmo. Ayuntamiento de Bilbao y en concepto de recurrido don Serafin.

CUARTO.- Por auto de 18 de mayo de 2022, la Sección Primera de esta Sala acordó:

"[...] PRIMERO. - Admitir a trámite el recurso de casación preparado por el Letrado del Ayuntamiento de Bilbao contra la sentencia de 15 de febrero de 2021 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, dictada en el recurso de apelación núm. 322/2020.

SEGUNDO. - Precisar que las cuestiones en la que entendemos que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia son las siguientes:

Determinar la naturaleza de los incentivos a la jubilación anticipada de los empleados públicos municipales acordados por las Corporaciones Locales, que tienen reconocidos un coeficiente reductor de la edad de jubilación por razón de su actividad y si, en el caso concreto, ha lugar a su percepción.

TERCERO.- Identificar como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación las contenidas en los artículos 67.2, 3 y 4 del R.D. legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se regula el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del empleado Público (TREBEP), y los artículos 206.1 y 208 del R.D. legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se regula el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, así como el artículo 2 del RD 383/2008, de 14, de marzo, por el que se establece el coeficiente reductor de la edad de jubilación en favor de bomberos al servicio de administraciones y organismos públicos



Todo ello, sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras normas o cuestiones jurídicas, si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso. [...]"

QUINTO.- Teniendo por admitido el recurso de casación por esta Sala, se emplazó a la parte recurrente para que, en treinta días, formalizara escrito de interposición, lo que realizó, suplicando:

"[...] teniendo por presentado este escrito, se sirva admitirlo, y, en su virtud, me tenga por personado y parte, y tenga por INTERPUESTO RECURSO DE CASACIÓN, en tiempo y forma, y previos los trámites procesales procedentes, dicte sentencia por la que, revocando la sentencia de la Sección Tercera, de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, número 54/2021, de 15 de febrero de 2021, se estime plenamente nuestro recurso de conformidad con los razonamientos invocados en el mismo y, en consecuencia, se case y anule la sentencia impugnada dictándose una nueva, por la que entrando a conocer el fondo del asunto, se fije la doctrina de este Tribunal en los términos solicitados y se deje sin efecto el fallo dictado en la instancia, declarándose la conformidad a derecho de la resolución administrativa, con imposición a la parte demandante de las costas causadas en la primera instancia. [...]"

SEXTO.- Por providencia de 9 de junio de 2022, se emplazó a la parte recurrida para que, en treinta días, formalizara escrito de oposición.

Por la representación procesal de la parte recurrida se presentó escrito, evacuando el trámite conferido, que finaliza suplicando a la Sala:

"[...] Tenga por presentado este escrito con las copias que se acompañan y por formulada oposición al recurso de casación n.º 297/2022 interpuesto contra la Sentencia n.º 54/2021, de 15 de febrero, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, en el recurso de apelación n.º 322/2020, presentado contra la Sentencia n.º 9/2020, de 21 de enero, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 1 de Bilbao, en el recurso contencioso-administrativo n.º 295/2019, y en virtud de lo expuesto dicte sentencia declarando no haber lugar al mismo y confirmando en todos sus extremos la Sentencia recurrida e imponiendo al recurrente las costas del presente proceso, por ser así de Justicia que respetuosamente se pide en Madrid a quince de septiembre de dos mil veintidós. [...]"

SÉPTIMO.- De conformidad con lo previsto en el artículo 92.6 de la Ley de esta Jurisdicción, atendiendo a la índole del asunto, no se consideró necesaria la celebración de vista pública.

OCTAVO.- Mediante providencia de 21 de noviembre de 2022, se designó Magistrado Ponente al Excmo. Sr. don Luis María Díez-Picazo Giménez y se señaló para votación y fallo la audiencia del día 24 de enero de 2023, en cuyo acto tuvieron lugar, habiéndose observado las formalidades legales referentes al procedimiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El presente recurso de casación es interpuesto por la representación procesal del Ayuntamiento de Bilbao contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 15 de febrero de 2021.

Los antecedentes del asunto son como sigue. Un acuerdo municipal preveía gratificaciones por jubilación anticipada de sus funcionarios. Al jubilarse, el demandante en la instancia solicitó dicha gratificación, que le fue denegada por resolución del Alcalde de Bilbao de 26 de julio de 2019, confirmada en alzada el 26 de julio de ese mismo año, por entender que la jubilación no podía calificarse de voluntaria.

Interpuesto recurso contencioso-administrativo, fue estimado por sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 1 de Bilbao de 21 de enero de 2020, luego confirmada en apelación por la sentencia ahora impugnada.

SEGUNDO.- Preparado el recurso de casación, fue admitido por la Sección Primera de esta Sala mediante auto de 18 de mayo de 2022, donde se declara que la cuestión de interés casacional objetivo es determinar la naturaleza de los incentivos a la jubilación anticipada acordados por las entidades locales, que tienen un coeficiente reductor de la edad de jubilación. Recuerda que dicha cuestión es similar a la planteada y resuelta en otros recursos de casación, como es destacadamente el recurso de casación n.º 850/2021.

TERCERO.- Por el tema litigioso y las argumentaciones de las partes, este recurso de casación es efectivamente similar al abordado por esta Sala en el recurso de casación n.º 850/2021, resuelto mediante nuestra sentencia de 5 de abril de 2022. Por ello, la solución debe ahora ser la misma, bastando con remitirse a lo que entonces se dijo:

"[...] CUARTO.- La determinación del tipo de jubilación



La respuesta a la cuestión de interés casacional pasa por determinar, antes de cualquier otra consideración, la naturaleza de la jubilación que ha servido de presupuesto para la solicitud del cobro de incentivos cuya denegación se impugnó en el recurso contencioso-administrativo.

El artículo 19 del Plan Estratégico de Generación de Empleo del Ayuntamiento de Bilbao prevé, bajo el rótulo de "jubilaciones voluntarias anticipadas", que "el Ayuntamiento indemnizará con cinco mensualidades brutas por cada año que el funcionario/a anticipe la edad de jubilación".

Para el acceso a la indemnización que establece dicho artículo 19, resulta capital determinar, por tanto, si concurre o no el supuesto de hecho al que se anuda la indemnización allí prevista, esto es, si la jubilación ha sido o no anticipada por voluntad del afectado. Procede determinar, en definitiva, si estamos ante una jubilación ordinaria de este concreto colectivo, el de los bomberos, que tiene adelantada su edad de jubilación ordinaria por una norma específica, o si, por el contrario, se trata simplemente de una anticipación voluntaria de la jubilación general prevista legalmente. Repárese en que el citado artículo 19 se refiere al funcionario que "anticipe la edad de jubilación", de ahí la relevancia por determinar si ha tenido lugar uno u otro tipo de jubilación.

Adelantando la conclusión, consideramos que en el caso examinado no ha tenido lugar una jubilación anticipada por voluntad de interesado, en los términos que se regula en el artículo 67 del Estatuto Básico del Empleado Público y en el artículo 208 del Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social, atendidas las razones que seguidamente expresamos.

La singularidad del caso radica en que los miembros de este colectivo se jubilan a los 59-60 años, según el tiempo de cotización, y pasan a percibir íntegramente la pensión de jubilación, sin la tradicional merma que tienen, con carácter general, el resto de los funcionarios públicos. Así se regula en el Real Decreto 383/2008, de 14 de marzo, por el que se establece el coeficiente reductor de la edad de jubilación en favor de los bomberos al servicio de las administraciones y organismos públicos.

En el preámbulo del citado Real Decreto se indica la concreta habilitación legal ofrecida por el entonces artículo 161 bis.1 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, incorporado por la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social, que preveía que la edad mínima de 65 años exigida para tener derecho a pensión de jubilación en el Régimen General de la Seguridad Social podría 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. Añadiendo que en relación con el colectivo de bomberos, de los estudios llevados a cabo se desprende que existen índices de peligrosidad y penosidad en el desarrollo de su actividad, y que los requerimientos psicofísicos que se exigen para su ingreso en el colectivo y el desarrollo de la actividad no pueden cumplirse a partir de unas determinadas edades, dándose de esta forma los requisitos exigidos en la legislación para la reducción de la edad de acceso a la jubilación, como consecuencia de la realización de trabajos de naturaleza excepcionalmente penosa, tóxica, peligrosa o insalubre. Téngase en cuenta, además, la vigente habilitación en el artículo 206, que regula la jubilación por razón de la actividad, del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre (TRLGSS).

Pues bien, el citado Real Decreto 383/2008, de 14 de marzo, establece en el artículo 2 la reducción de la edad de jubilación por aplicación del coeficiente reductor, fijando que, en virtud de dicha reducción, la edad de jubilación pasa a ser a los 60 o 59 años, según se acrediten 35 años o más de cotización efectiva, sin que pueda accederse, se añade, a la pensión de jubilación con una edad inferior a la señalada. La jubilación a dicha edad de 59 o 60 años comporta, como antes adelantamos, el cobro íntegro de pensión de jubilación.

Se establece, en consecuencia, un régimen específico para este colectivo, atendida la naturaleza de la actividad que desempeñan, que impide, entre otras cosas, acceder al régimen general para alcanzar la jubilación anticipada que establecen los artículos 67.2 del Estatuto Básico del Empleado Público y 208 del texto refundido de la Ley General de Seguridad Social, pues debe haberse cumplido una edad que sea inferior en dos años a la edad que resulte de aplicación en cada caso.

Conviene recordar al respecto que entre los tipos de jubilación que prevé el citado artículo 67 del Estatuto Básico junto a la voluntaria, la forzosa y la que tiene lugar por incapacidad, se hace mención también a la que tiene lugar por razón de la actividad, toda vez que el apartado 3 "in fine", del indicado artículo 67, señala que de lo dispuesto en los dos párrafos anteriores, que regulan la edad de jubilación forzosa, quedarán excluidos los funcionarios que tengan normas estatales específicas de jubilación, como acontece en este caso mediante el Real Decreto 383/2008.



La jubilación de este colectivo a los 59 o 60 años, según el tiempo de cotización, con la pensión de jubilación íntegra, es, por tanto, una excepción al régimen general, que, por lo que ahora interesa, no prevé una jubilación voluntaria por voluntad del interesado, sino un adelanto o reducción de la edad de jubilación. Este adelanto de la edad de jubilación tiene lugar por la aplicación del Real Decreto 383/2008, que, mediante la correspondiente habilitación legal, establece un régimen jurídico específico al respecto.

Sin que, por lo demás, podamos establecer singulares composiciones, por referencia a la finalidad del plan estratégico, que puedan distorsionar el sistema, situando a dicho plan por encima del régimen jurídico de aplicación para determinar si el solicitante ha anticipado por su mera voluntad, en cumplimiento de las exigencias legales, la edad de jubilación, que no es el caso.

En definitiva, la jubilación no ha sido anticipada por la voluntad del afectado, ha sido la fijación de la edad de jubilación lo que ha resultado anticipada por la norma reguladora de ese colectivo.

QUINTO.- La jurisprudencia de esta Sala Tercera

La conclusión que hemos expuesto es la que resulta compatible con los precedentes de esta Sala Tercera sobre asuntos similares al examinado, respecto de análoga cuestión de interés casacional. Nos referimos a la reciente sentencia de 16 de marzo de 2022 (recurso de casación n.º 4444/2020), relativo a las gratificaciones por jubilación anticipada de agentes de policía local, para el rejuvenecimiento de la plantilla. Pues bien, en dicha sentencia declaramos que: «El problema de fondo que late en este recurso de casación ha sido ya resuelto por esta Sala en una pluralidad de sentencias, incluida la citada en la sentencia de primera instancia. Es criterio jurisprudencial claramente establecido que las gratificaciones -cualquiera que sea su denominación en cada caso- por jubilación anticipada previstas en acuerdos de entidades locales tienen naturaleza de retribución y, por consiguiente, sólo pueden considerarse ajustadas a Derecho en la medida en que tengan fundamento en alguna norma legal de alcance general, relativa a la remuneración de los funcionarios de la Administración local. Dado que en los casos resueltos hasta la fecha no se había identificado ninguna norma de cobertura, la conclusión fue que dichos acuerdos de las entidades locales eran inválidos. Véanse a este respecto, entre otras, nuestras sentencias n.º 2747/2015, n.º 2717/2016, n.º 459/2018 y n.º 1183/2021. (...) A este mismo criterio debe ahora estarse, pues en este caso no se aprecia ninguna diferencia relevante. En este orden de consideraciones, debe señalarse que la arriba mencionada disposición adicional 21ª de la Ley 30/1984, aun previendo medidas de incentivación de la jubilación anticipada, no hizo una regulación precisa para el supuesto de que dichas medidas tuvieran carácter retributivo y, por ello, no satisface la exigencia de que las gratificaciones por jubilación anticipada tengan cobertura en una norma legal de alcance general. (...) Por todo lo expuesto, en respuesta a la cuestión de interés casacional objetivo, procede reiterar el criterio jurisprudencial establecido por esta Sala en los términos que se han descrito. Ello conduce a desestimar el recurso de casación, confirmando la sentencia impugnada».

Por cuanto antecede procede estimar el recurso de casación interpuesto contra la sentencia impugnada, anulando las sentencias dictadas por la Sala y por el Juzgado, y desestimar el recurso contencioso administrativo.

SEXTO.- Las 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 causadas a su instancia y las comunes por mitad. Respecto de las costas procesales del recurso contencioso-administrativo y apelación no se hace imposición por las dudas de Derecho que pudieron surgir. [...]".

Por tanto, procede estimar el recurso de casación, anular las sentencias de la Sala y del Juzgado y desestimar el recurso contencioso administrativo, debiendo estarse sobre las costas a la misma solución seguida por la sentencia reproducida.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

PRIMERO.- Ha lugar al recurso de casación interpuesto por la representación procesal del Ayuntamiento de Bilbao contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 15 de febrero de 2021, que anulamos.

SEGUNDO.- Estimamos el recurso de apelación interpuesto por la representación procesal del Ayuntamiento de Bilbao contra la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Bilbao de 21 de enero de 2020, que anulamos.



TERCERO.- Desestimamos el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de don Serafin contra las resoluciones del Alcalde de Bilbao de 26 de julio y 28 de agosto de 2019.

CUARTO.- Sobre las costas ha de estarse a lo dicho en el último de los fundamentos.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ