

El TS anula el plazo de seis meses para solicitar la paga extra por jubilación establecido en el Reglamento del Mutualismo Judicial

Se plantea en el presente recurso si el art. 103.3 del Reglamento del Mutualismo Judicial incurre en extralimitación reglamentaria, en relación al plazo de seis meses que establece para solicitar el subsidio de jubilación. Para resolver la cuestión planteada la Sala parte de que dicho Reglamento desarrolla el TR de las disposiciones legales vigentes sobre el Régimen especial de Seguridad Social del personal al servicio de la Administración de Justicia, cuyo art. 12.3 dispone que las prestaciones se establecerán por Real Decreto y se reconocerán en la misma extensión que en los Regímenes especiales de la Seguridad Social de los Funcionarios Públicos.

Pues bien, el Reglamento General del Mutualismo Administrativo establece, con alcance general, el plazo de cinco años, contados desde el día siguiente a la jubilación, para solicitar las correspondientes prestaciones, lo que evidencia que no se ha regulado el plazo en la misma extensión para el mutualismo judicial y para el de los funcionarios públicos, por lo que el art. 103.3 examinado infringe el art. 12.3 del TR de la Seguridad Social del personal al servicio de la Administración de Justicia, en lo atinente al plazo de presentación de la solicitud de subsidio de jubilación y de prescripción del derecho a obtener la prestación.

Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso

Sede: Madrid

Sección: 4

Fecha: 09/12/2021

Nº de Recurso: 2321/2020

Nº de Resolución: 1446/2021

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

Ponente: LUIS MARIA DIEZ-PICAZO GIMENEZ

Tipo de Resolución: Sentencia

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso

SENTENCIA

En Madrid, a 9 de diciembre de 2021.

Esta Sala ha visto el recurso de casación núm. 2321/2020, interpuesto por la Administración del Estado, representada y asistida por el Abogado del Estado, contra la sentencia núm. 2297/2019, de 17 de octubre, dictada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Granada, en el recurso núm. 1234/2016. Ha sido parte recurrida don Ruperto representado por la procuradora doña Antonia María Cuesta Naranjo y bajo la dirección letrada de don José Arturo Pérez Moreno.

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

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La sentencia recurrida contiene parte dispositiva del siguiente tenor literal:

"[...] FALLAMOS.- Que debemos estimar y estimamos el recurso contencioso-administrativo interpuesto por Don Ruperto , contra la Resolución de fecha 27 de septiembre de 2016 del Ministerio de Administraciones Públicas que desestimaba el recurso de alzada interpuesto frente a la resolución de la Mutualidad General de 5 de noviembre de 2015 declarando que el actor ejerció en plazo la reclamación del subsidio de jubilación que deberá serle reconocido.

Y una vez firme esta Sentencia, procede plantear la cuestión de ilegalidad del artículo 103.3 ante el Tribunal Supremo; sin hacer especial pronunciamiento en relación con las costas procesales.[...]"

Por auto de fecha 18 de diciembre de 2019, se aclaró el fallo de dicha sentencia, al cual se añadió:

"[...] En consecuencia se condena a la Administración demanda a pagar al demandante la cantidad de 5.821,20 euros más los intereses legales desde la fecha de la demanda hasta el completo pago. Sin costas.[...]"

SEGUNDO.- Notificada la anterior sentencia, el Abogado del Estado, presentó escrito preparando el recurso de casación, que la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Granada 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 la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de fecha 9 de septiembre de 2020, se tuvo por personada a la Administración del Estado como parte recurrente, y a la procuradora doña Antonia María Cuesta Naranjo, en nombre y representación de don Ruperto como parte recurrida.

CUARTO.- Por auto de 3 de diciembre de 2020, la Sección Primera de esta Sala acordó:

"[...] Primero.- Admitir a trámite el recurso de casación preparado el Abogado del Estado, contra la sentencia 2297/2019, de 17 de octubre, dictada por la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sección Cuarta, con sede en Granada, estimatoria del recurso nº 1234/2016, completada por auto de 18 de diciembre de 2019.

Segundo.- Precisar que la cuestión que tiene interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar si el plazo de seis meses del art. 103.3 del Reglamento del Mutualismo Judicial constituye una extralimitación reglamentaria o, por el contrario, se ajusta plenamente a lo establecido en el art. 12 del RDL 3/2000.

Tercero.- Identificar como normas jurídicas que, en principio, han de ser objeto de interpretación, son los artículos 103 del Real Decreto 1026/2011, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Mutualismo Judicial y 12 del Real Decreto legislativo 3/2000, de 23 de junio, por el que se aprobó el texto refundido de las disposiciones legales vigentes sobre el Régimen especial de Seguridad Social del personal al servicio de la Administración de Justicia.

Todo ello, sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otros si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso.

Cuarto.- Publicar este auto en la página web del Tribunal Supremo.

Quinto.- Comunicar inmediatamente a la Sala de apelación la decisión adoptada en este auto.

Sexto.- Para su tramitación y decisión, remitir las actuaciones a la Sección Cuarta de esta Sala, competente de conformidad con las normas de reparto.[...]"

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 a la Sala:

"[...] admita este escrito, tenga por formulado escrito de interposición de este recurso de casación y, en su día, dicte sentencia estimatoria del mismo y anulatoria de la recurrida con los demás pronunciamientos legales expuestos en el último apartado de este escrito.[...]".

SEXTO.- Por providencia de fecha 8 de febrero de 2021, se emplazó a la parte recurrida para que en treinta días, formalizara escrito de oposición, lo que realizó oponiéndose al recurso de casación y suplicando a la Sala:

"[...] que, habiendo por presentado este escrito, tenga por hechas, en la representación en que actúo de DON Ruperto , sus exposiciones y por evacuado, en tal representación y en tiempo y forma, el trámite de oposición al recurso de casación interpuesto por el Sr. Abogado del Estado contra la Sentencia de fecha 17 de octubre de 2019 dictada por la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Granada, en los Autos de recurso contencioso-administrativo número 1234/2016;y, tras la sustanciación procesal oportuna, dicte sentencia por la que decrete la inadmisión del mencionado recurso de casación y, subsidiariamente su desestimación, con confirmación, pues, de la Sentencia recurrida, y, anule o declare la nulidad del artículo 103.3 del Real Decreto 1026/2011 por el que se aprobó el Reglamento de Mutualismo Judicial, y todo ello con expresa imposición de las costas a la parte recurrente; según es cuanto se suplica procedente en derecho y conforme a justicia que respetuosamente pido.[...]".

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 fecha 24 de septiembre de 2021 se señaló para votación y fallo la audiencia el día 30 de noviembre de 2021, 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 el Abogado del Estado contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Granada, de 17 de octubre de 2019.

Los antecedentes del asunto son como sigue. Tras cumplir la edad de jubilación, don Ruperto , de la Carrera Fiscal, continuó ejerciendo funciones en virtud de un nombramiento como emérito. Al finalizar este nombramiento, solicitó el subsidio de jubilación, prestación asistencial regulada en el Reglamento del Mutualismo Judicial. Dicha solicitud fue denegada por resolución de la Gerencia de la Mutualidad General Judicial de 5 de noviembre de 2015, por entender que había sido presentada fuera del plazo de seis meses desde la jubilación, establecido en el art. 103.3 del Reglamento de Mutualismo Judicial (Real Decreto 1026/2011) y, por consiguiente, que el derecho a percibir la mencionada prestación había prescrito. Dicho precepto reglamentario dispone lo siguiente, específicamente con respecto al subsidio de jubilación: "[...] El plazo de presentación de la solicitud será de seis meses a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar la jubilación. Transcurrido este plazo se producirá la prescripción del derecho.[...]".

La denegación de la solicitud fue confirmada en alzada por resolución de la Secretaría de Estado de Justicia de 27 de septiembre de 2016.

El interesado interpuso entonces recurso contencioso-administrativo, que fue estimado por la sentencia que ahora se impugna. Ésta comienza rechazando un primer argumento esgrimido contra la

denegación por extemporánea de la solicitud del subsidio de jubilación: contra lo sostenido en el recurso contencioso-administrativo afirma la Sala de instancia que la idea de jubilación no equivale a la finalización de actividad esas funciones propias de la carrera o cuerpo funcional de procedencia, sino que tiene un significado formal y técnico en la legislación española. Se trata de la pérdida de la condición de funcionario de carrera por alguna de las causas legalmente previstas y, por lo que se refiere específicamente al presente caso, por el cumplimiento de la edad que la ley establece para ello. Esto significa que, si el día a quo del plazo para solicitarla prestación se fija en el momento de la jubilación, no puede computarse desde el momento en que finaliza una continuación de actividades o funciones en virtud de un nombramiento distinto al de funcionario de carrera, como es el correspondiente a los fiscales eméritos. En este sentido, según la Sala de instancia, la solicitud no se presentó dentro del plazo de seis meses desde el día siguiente a la jubilación, establecido por el art. 103.3 del Reglamento del Mutualismo Judicial.

La sentencia impugnada, sin embargo, acoge el otro reproche dirigido contra la denegación por extemporánea de la solicitud del subsidio de jubilación, a saber: que el art. 103.3 del Reglamento del Mutualismo Judicial incurre en extralimitación reglamentaria al fijar el referido plazo de seis meses. A este respecto comienza recordando que el Reglamento del Mutualismo Judicial -que, como se dejó apuntado más arriba, fue aprobado por el Real Decreto 1026/2011- es un reglamento ejecutivo que desarrolla lo dispuesto en el Texto Refundido de la Seguridad Social del personal al servicio de la Administración de Justicia (Real Decreto Legislativo 3/2000). Con base en ello observa que el art. 12.3 de dicho Texto Refundido establece lo siguiente:

"[...] Las prestaciones relacionadas en este artículo que no sean reguladas expresamente en el presente Real Decreto Legislativo se establecerán por Real Decreto, a propuesta del Ministro de Justicia, y se reconocerán en la misma extensión que en los Regímenes especiales de Seguridad Social de los Funcionarios Públicos.[...]"

Así, como término de comparación a efectos del precepto legal transcrito, la sentencia impugnada toma el Reglamento General del Mutualismo Administrativo (Real Decreto 375/2003), cuyo art. 53 fija un plazo de cinco años para solicitar el subsidio de jubilación. Ello la lleva a entender que el reconocimiento de la prestación del subsidio de jubilación -que nadie discute que no está expresamente regulada en el Texto Refundido de la Seguridad Social del personal al servicio de la Administración de Justicia- no se encuentra reglamentariamente establecido "en la misma extensión" que en el régimen especial comparable de Seguridad Social de los funcionarios público; y ello porque el plazo fijado para solicitar dicha prestación es mucho más breve que el dispuesto para los funcionarios públicos con respecto a la prestación equivalente en su sistema mutualista. De aquí que la sentencia impugnada concluya que el art. 103.3 del Reglamento de Mutualismo Judicial contraviene el art. 12.3 del Texto Refundido de la Seguridad Social del personal al servicio de la Administración de Justicia en lo atinente al plazo de presentación de la solicitud de subsidio de jubilación, así como de prescripción del derecho a obtener dicha prestación. Ello conduce a la inaplicación en el caso concreto del citado precepto reglamentario y, por consiguiente, a la estimación de la pretensión del demandante.

No está de más señalar que, como argumento adicional, la sentencia impugnada señala que el breve plazo establecido en el art. 103.3 del Reglamento de Mutualismo Judicial no deja de ser una norma especial, dado que el art. 52 del mismo texto reglamentario dispone que:

"[...] el derecho al reconocimiento de las prestaciones prescribirá a los cuatro años, contados a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar el hecho causante de la prestación de que se trate, sin perjuicio de las excepciones que se indican en el presente Reglamento.[...]"

SEGUNDO.- Preparado el recurso de casación por el Abogado del Estado, fue admitido por la Sección 1ª de esta Sala mediante auto de 3 de diciembre de 2020. La cuestión que éste declara de interés

casacional objetivo es determinar si el art. 103.3 del Reglamento del Mutualismo Judicial incurre en extralimitación reglamentaria.

TERCERO.- En el escrito de interposición del recurso de casación se expone la evolución legislativa y reglamentaria del mutualismo judicial y del mutualismo de los funcionarios públicos. De esta comparación infiere el recurrente que, en el plano de las normas con rango de ley, la regulación de las prestaciones es muy similar en ambos sistemas; e infiere asimismo, por lo que hace específicamente al subsidio de jubilación, que su existencia no está legalmente prevista en el mutualismo de los funcionarios públicos, siendo allí una creación puramente reglamentaria. Por ello, considera que la comparación trazada por la sentencia impugnada no puede aceptarse ni, por consiguiente, entenderse que el art. 103.3 del Reglamento del Mutualismo Judicial vulnera lo ordenado por el art. 12.3 del Texto Refundido de la Seguridad Social del personal al servicio de la Administración de Justicia.

Añade el Abogado del Estado que, en todo caso, el Reglamento del Mutualismo Judicial y el Reglamento General del Mutualismo Administrativo difieren en otros aspectos distintos del relativo al plazo para solicitar el subsidio de jubilación, tales como la cuantía de éste o, más en general, el plazo de prescripción del derecho a obtener las prestaciones.

CUARTO.- El demandante y ahora recurrido, en su escrito de oposición, muestra su extrañeza por el hecho de que el recurso de casación haya sido admitido, pues considera que no presenta auténtico interés casacional objetivo. Y añade que, al margen de esa apreciación, debe ahora declararse inadmisibile, porque el escrito de interposición es una mera reiteración del escrito de preparación y porque introduce una cuestión nueva, no planteada en la instancia. Tal cuestión nueva sería la afirmación del Abogado del Estado sobre la falta de cobertura legal del subsidio de jubilación.

En cuanto al fondo del tema litigioso, la parte recurrida hace suya la argumentación de la sentencia impugnada.

QUINTO.- La manifestación de extrañeza de la parte recurrida sobre la admisión de este recurso de casación está fuera de lugar: la apreciación del interés casacional objetivo corresponde legalmente a la Sección 1ª de esta Sala, cuya decisión es irrecurrible a tenor del art. 90.5 de la Ley Jurisdiccional.

Por lo que se refiere a la solicitud de inadmisión del escrito de interposición, es inviable; y ello porque la valoración de que dicho escrito cumple los requisitos legalmente exigibles ha sido ya hecha por esta Sección 4ª, en cumplimiento de lo ordenado por el art. 92.3 de la propia Ley Jurisdiccional, sin que en este momento procesal pueda la parte recurrida contestar tal decisión. Así, si el escrito de interposición no añade nada al de preparación, como sostiene la parte recurrida, es algo que habrá de tenerse en cuenta para resolver la cuestión de interés casacional y, en definitiva, el tema litigioso.

Y algo parecido, en fin, ocurre con la denuncia de que se ha suscitado una cuestión nueva: si éste fuese el caso, la sola consecuencia sería deber tenerlo presente a la hora de resolver -en un sentido u otro- el recurso de casación.

SEXTO.- Despejadas estas objeciones formales, por manifiestamente infundadas, procede entrar en las razones aducidas por el Abogado del Estado para impugnar el pronunciamiento de ilegalidad del art. 103.3 del Reglamento del Mutualismo Judicial hecha por la Sala de instancia.

Cualquiera que sea la historia legislativa del mutualismo judicial, es lo cierto que actualmente está regulado, a nivel de normas con rango de ley, por el arriba citado Texto Refundido de la Seguridad Social del personal al servicio de la Administración de Justicia, aprobado en el año 2000. Es igualmente indiscutible que su art. 12.3 se remite a un real decreto para regular aquellas prestaciones que carecen de regulación detallada en el propio Texto Refundido, como lo es que las normas reglamentarias que a este efecto se dicten deberán reconocer las correspondientes prestaciones "en la misma extensión que en los Regímenes especiales de Seguridad Social de los Funcionarios Públicos". Así las cosas, debe

afirmarse que el art. 103.3 del Reglamento del Mutualismo Judicial tiene naturaleza de reglamento ejecutivo o de desarrollo del Texto Refundido de la Seguridad Social del personal al servicio de la Administración de Justicia y, además, que éste impone un específico límite a la Administración a la hora de elaborar la normativa reglamentaria: la regulación de las prestaciones no puede diferir significativamente de la establecida para prestaciones equivalentes en el mutualismo de los funcionarios públicos.

Sentado lo anterior, esta Sala tampoco alberga ninguna duda de que el Reglamento General del Mutualismo Administrativo es, en principio, un punto de comparación adecuado para verificar si el Reglamento del Mutualismo Judicial cumple lo ordenado por el art. 12.3 del Texto Refundido de la Seguridad Social del personal al servicio de la Administración de Justicia. Es evidente que aquel texto reglamentario regula un régimen especial de Seguridad Social de funcionarios públicos, que es lo exigido por la referida norma legal. Más aún, es el régimen especial más caracterizado y, desde luego, el que rige para los funcionarios civiles del Estado.

A este respecto resulta irrelevante la alegación del Abogado del Estado, tachada de cuestión nueva por la parte recurrida, de que la norma reglamentaria carece de norma legal de cobertura. Si esta aseveración se predica del aquí discutido art. 103.3 del Reglamento del Mutualismo Judicial, se acaba de comprobar que no es cierto. Y si se predica del art. 53 del Reglamento General del Mutualismo Administrativo, la irrelevancia deriva de que lo debatido no es si ese precepto reglamentario tiene fundamento en una norma con rango de ley, sino si regula prestaciones destinadas a funcionarios públicos equivalentes a la aquí examinada. Y la respuesta a este interrogante es innegablemente afirmativa.

Así, sólo queda por analizar si efectivamente el plazo para presentar la solicitud del subsidio de jubilación está establecido "en la misma extensión" en el art. 103.3 del Reglamento del Mutualismo Judicial y en el art. 53 del Reglamento General del Mutualismo Administrativo. Pues bien, este último precepto reglamentario, por lo que aquí importa, dispone:

"[...] El derecho al reconocimiento de las prestaciones prescribirá a los cinco años, contados a partir del día siguiente a aquél en que tenga lugar el hecho causante de la prestación de que se trate, sin perjuicio de las excepciones que se contemplan en este reglamento.[...]".

Como puede fácilmente apreciarse, este precepto reglamentario es muy parecido al arriba transcrito art. 52 del Reglamento del Mutualismo Judicial; y, al igual que éste, regula el plazo con alcance general para todas las prestaciones del correspondiente sistema mutualista. La similitud llega también a que dicho plazo general rige a falta de excepciones para supuestos específicos en el propio texto reglamentario. Pero nada de esto empaña el dato de que en el Reglamento General del Mutualismo Administrativo no hay una norma especial para el plazo de solicitud del subsidio de jubilación, ni el Abogado del Estado desarrolla su argumentación en este sentido. Lo relevante, por tanto, es que el plazo para el subsidio de jubilación en el Reglamento General del Mutualismo Administrativo es el fijado, con alcance general, en su art. 53; es decir, cinco años desde el día siguiente a la jubilación.

Que la regulación del plazo no se ha hecho "en la misma extensión" para el mutualismo judicial y para el mutualismo de los funcionarios públicos resulta, así, evidente. De aquí que sea forzoso concluir que el art.103.3 del Reglamento del Mutualismo Judicial efectivamente infringe, como afirma la sentencia impugnada, lo ordenado por el art. 12.3 del Texto Refundido de la Seguridad Social del personal al servicio de la Administración de Justicia en lo atinente al plazo de presentación de la solicitud de subsidio de jubilación y consiguientemente de prescripción del derecho a obtener dicha prestación.

SÉPTIMO.- La respuesta a la cuestión de interés casacional objetivo es, a la vista de todo lo expuesto, que el art. 103.3 del Reglamento del Mutualismo Judicial es ilegal por contravenir una norma con rango de ley.

OCTAVO.- La consecuencia de ello es que el presente recurso de casación no puede prosperar, debiendo confirmarse la sentencia impugnada.

Dicho lo anterior, en este caso debe, además, aplicarse lo previsto en el art. 27.3 de la Ley Jurisdiccional:

"[...] Sin necesidad de plantear cuestión de ilegalidad, el Tribunal Supremo anulará cualquier disposición general cuando, en cualquier grado, conozca de un recurso contra un acto fundado en la ilegalidad de aquella norma.[...]".

Así, junto al pronunciamiento de no haber lugar al recurso de casación, esta Sala debe hacer otro de anulación del inciso "de seis meses" del art. 103.3 del Reglamento del Mutualismo Judicial.

El fallo de esta sentencia deberá ser publicado en el Boletín Oficial del Estado, en cumplimiento de lo dispuesto por el art. 72.2 de la Ley Jurisdiccional.

NOVENO.- Con arreglo al art. 93 de la Ley Jurisdiccional, en el recurso de casación soportará cada parte sus propias costas.

FALLO

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

PRIMERO.- No ha lugar al recurso de casación interpuesto por el Abogado del Estado contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Granada, de 17 de octubre de 2019.

SEGUNDO.- Anular el inciso "de seis meses" del artículo 103.3 del Reglamento del Mutualismo Judicial, aprobado por el Real Decreto 1026/2011, de 15 de julio, ordenando la publicación del fallo de esta sentencia en el Boletín Oficial del Estado.

TERCERO.- No hacer imposición de las costas.

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

Así se acuerda y firma.