

Las jubilaciones anticipadas y por edad reducida en la Ley 21/2021, de 28 de diciembre

Juan Antonio Maldonado Molina

Acreditado a catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

Universidad de Granada (España)

jmaldo@ugr.es | <https://orcid.org/0000-0002-5673-3620>

Extracto

Con el objetivo de acercar la edad real de jubilación a la legal, y siguiendo las directrices de la Recomendación 12 del Pacto de Toledo (versión de noviembre de 2020) y su concreción en el Acuerdo social de 1 de julio de 2021, la Ley 21/2021, de 28 de diciembre, aborda una actualización de las jubilaciones anticipadas previstas en nuestro sistema. En ella no se tocan los elementos estructurales de las mismas (modalidades, requisitos), centrándose en los coeficientes penalizadores, introduciendo unos más equitativos (al pasar de trimestrales a mensuales) y beneficiosos en términos generales, aunque más elevados para los que adelantan al máximo su retiro, en especial si es voluntario (aplicando en esta modalidad nuevas reglas para los casos en los que la pensión supere el límite máximo de las pensiones, que –como toda reforma que introduce cambios de calado– se acompaña de reglas transitorias para su aplicación gradual). Igualmente, se mantiene *sine die* la legalidad anterior a la Ley 27/2011 para las extinciones acaecidas antes de abril de 2013.

Por otro lado, y también partiendo de la Recomendación 12, se modifica el marco normativo del adelanto de la edad por realización de actividades penosas, tratando de desatascar el procedimiento fijado en 2011 y que ha demostrado no ser operativo. El adelanto de la edad por discapacidad se desgaja pasando a tener una regulación autónoma, sin añadir nada nuevo, pero reconociendo la necesidad de una reforma a fondo de esta tipología, como previene la Recomendación 18.

Por último, se aprueba un complemento económico para quienes se jubilaron anticipadamente entre 2002 y 2022 reuniendo un largo periodo de cotización y, en su caso, baja cuantía.

Palabras clave: Pacto de Toledo; jubilación anticipada; edad de jubilación; trabajo penoso; trabajo con discapacidad; reforma pensiones; seguridad social.

Fecha de entrada: 12-01-2022 / Fecha de aceptación: 12-01-2022

Cómo citar: Maldonado Molina, J. A. (2022). Las jubilaciones anticipadas y por edad reducida en la Ley 21/2021, de 28 de diciembre. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 467, 149-188.



Early and reduced age retirements in Law 21/2021, of 28th December

Juan Antonio Maldonado Molina

Abstract

With the aim of bringing the real retirement age closer to the legal one, and following the guidelines of Recommendation 12 of the Toledo Pact (version of November 2020) and its concretion in the Social Agreement of 1st July 2021, Law 21/2021, of 28th December, addresses an update of the anticipated retirements foreseen in our system. In it, the structural elements of the same (modalities, requirements) are not touched, focusing on the penalty coefficients, introducing more equitable ones (when going from quarterly to monthly) and beneficial in general terms, although higher for those who advance to the maximum their retirement, especially if it is voluntary (applying in this modality new rules for the cases in which the pension exceeds the maximum limit of pensions, which –like any reform that introduces changes of depth– is accompanied by transitory rules for its gradual application). Likewise, the legality prior to Law 27/2011 remains sine die for extinctions that occurred before April 2013.

On the other hand, and also based on Recommendation 12, the regulatory framework for the advancement of age due to arduous activities is modified, trying to unblock the procedure established in 2011 and which has proven not to be operational. Advancement of the age due to disability is broken down to have an autonomous regulation, without adding anything new but acknowledging the need for a thorough reform of this typology, as recommended.

Finally, an economic supplement is approved for those who retired early between 2002 and 2022, meeting a long period of contribution and, where appropriate, a low amount.

Keywords: Toledo Pact; early retirement; retirement age; arduous work; work with disabilities; pension reform; social security.

Citation: Maldonado Molina, J. A. (2022). Early and reduced age retirements in Law 21/2021, of 28th December. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 467, 149-188.

Sumario

1. Las jubilaciones anticipadas
 - 1.1. Los datos sobre los que se proyecta la reforma
 - 1.2. Reglas comunes: distribución de los coeficientes reductores de la pensión
 - 1.3. Jubilación anticipada por voluntad de la persona interesada
 - 1.3.1. Marco general
 - 1.3.2. Reformas introducidas por la Ley 21/2021, de 28 de diciembre
 - 1.4. Jubilación anticipada por causa no imputable a la persona trabajadora
 - 1.4.1. Marco general
 - 1.4.2. Reformas introducidas por la Ley 21/2021, de 28 de diciembre
2. Reglas transitorias sobre jubilaciones anticipadas
 - 2.1. Aplicación de la legislación anterior a personas trabajadoras con relación extinguida antes del 1 de abril de 2013
 - 2.1.1. Se mantiene *sine die* la legalidad anterior para las extinciones acaecidas antes del 1 de abril de 2013
 - 2.1.2. Se suprime la opción por la persona interesada
 - 2.2. Aplicación gradual de coeficientes reductores de la edad cuando la pensión supere el límite máximo de las pensiones (remisión)
3. Complemento económico para quienes se jubilaron anticipadamente entre 2002 y 2022 reuniendo un largo periodo de cotización y, en su caso, baja cuantía
4. La jubilación a edades reducidas
 - 4.1. Consideraciones generales
 - 4.1.1. Una errónea sistemática y un renovado debate judicial
 - 4.1.2. Mecanismos reductores: la supresión de la edad mínima inferior tras la Ley 21/2021
 - 4.2. Reducción de la edad por la actividad realizada
 - 4.2.1. Los escasos supuestos previstos hasta ahora
 - 4.2.2. El ineficiente reglamento para fijar coeficientes reductores y anticipar la edad
 - 4.2.3. Revisión decenal de los coeficientes reductores por actividad
 - 4.3. Reducción de la edad por discapacidad
5. Conclusiones

Referencias bibliográficas

1. Las jubilaciones anticipadas

1.1. Los datos sobre los que se proyecta la reforma

La tasa de actividad de las personas mayores de 60 a 65 años es más baja que la media europea, pero solo ligeramente. En esa franja de edad, la media de la Unión Europea es 38,3 %, y la de España 35,3 %, lejos de países como Suecia (66,1 %), Alemania (53,3 %) u Holanda (50,5 %). Pese a los intentos del legislador de fomentar una jubilación gradual, pese a la reforma introducida por la Ley 27/2011, con la que se eleva progresivamente la edad ordinaria, y pese las restricciones del Real Decreto-Ley (RDL) 5/2013, que iban a desincentivar la jubilación anticipada, la edad real de jubilación sigue sin aproximarse a la edad legal. La edad efectiva de acceso a la pensión de jubilación (en el conjunto del sistema –en el régimen general de la Seguridad Social es más baja–) ha evolucionado poco tras las reformas.

En ello ha influido el que las reformas aprobadas en 2011 contemplaran una generosa aplicación progresiva de las nuevas reglas (edad ordinaria, edad en la jubilación anticipada parcial, base reguladora y porcentaje) y que se mantuviera el derecho anterior a la reforma para determinados supuestos. Aunque algo ha aumentado, como reconoce la directriz 10, punto 30, del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España, de octubre de 2020¹, que indica que la reforma de las pensiones de 2011 (edad ordinaria) conllevó un incremento de la edad real de jubilación hasta «situarla por encima de la media europea», confiando en que irá incrementándose más a medida que vaya entrando en vigor toda la potencialidad de esa reforma.

Pero este leve incremento tiene una clara brecha de género, porque ha sido más alto en las mujeres que en los hombres, dado que son las que tienen una vida laboral inferior a los 38 años y medio (Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social –DGOSS–, 2021, p. 215), de modo que en 2021 ya la edad media de jubilación de las mujeres (nuevas altas) llegó a 65 años (pero porque su edad legal suele estar por encima de esa cifra, 66 años en 2021 para quienes no tengan cotizados 37 años y 3 meses)². Y si analizamos el porcentaje de personas que se jubilan anticipadamente, parece claro que, aunque hay una

¹ https://portal.mineco.gob.es/RecursosArticulo/mineco/ministerio/ficheros/plan_de_recuperacion.pdf.

² Desde 2008 (entrada en vigor de la Ley 40/2007), la media de edad de las nuevas altas ha sido la siguiente:

- Hombres: 63,54; 63,64; 63,71; 63,71; 63,7; 64,14; 63,88; 63,82; 63,78; 63,85; 63,9; 64,08; 64,25; 64,4.
- Mujeres: 63,9; 63,95; 64,15; 64,21; 64,3; 64,7; 64,61; 64,57; 64,55; 64,58; 64,6; 64,9; 65; 65,1.

leve reducción del porcentaje de pensionistas que se retiran de modo anticipado, el ritmo es demasiado lento, hasta el punto de que el porcentaje de personas que se jubilaron anticipadamente en 2010 fue exactamente igual que en 2019³.

El perfil más frecuente de quienes se jubilan anticipadamente es el de las personas cuya pensión es elevada, que son las que consideran asumible la penalización de sus pensiones. Si observamos los importes medios de las nuevas altas en jubilación por edades del mes de noviembre de 2021, resulta evidente (y paradójico) que las pensiones sean más altas en las que tienen menor edad que las que se jubilan a partir de los 65 años⁴. Datos similares se recogen en la Memoria del análisis de impacto normativo del anteproyecto de Ley de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones, que concluye que la pensión media de las personas jubiladas anticipadamente de modo voluntario es entre un 18,5 % y un 22,5 % superior a la pensión media de las altas de jubilación del sistema (Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones –MISM–, 2021, p. 66). Respecto del tipo de jubilación anticipada, estadísticamente (si estamos a las jubilaciones acaecidas desde 2013) se observa cómo en los primeros años predominaba la jubilación no voluntaria, pero desde 2018 se ha invertido la tendencia, siendo mayoritario el número de personas que anticipan su jubilación de forma voluntaria⁵.

Además, son mayoritariamente hombres los que se jubilan anticipadamente. De las 212.690 personas jubiladas de enero a agosto de 2021, el 41,77 % eran mujeres. Pero jubiladas anticipadamente, solo representaron el 32,66 % de las voluntarias, y el 33,09 % de las no voluntarias⁶. Los requisitos previstos (en particular la exigencia de acreditar 35 años

³ Desde el año 2008 al 2021, estos son los porcentajes de personas jubiladas:

- Anticipadamente: 42,33; 41,39; 40,08; 40,53; 42,22; 38,25; 41,29; 43,97; 44,62; 43,14; 43,36; 40,08; 39,18; 38,68.
- Ordinaria: 57,67; 58,61; 59,92; 59,47; 57,78; 61,75; 58,71; 56,03; 55,38; 56,86; 56,64; 59,92; 60,82; 61,32.

Fuente: DGOSS (2021, pp. 147-148).

⁴ Edad/altas/pensión media: 61/1.276/1.675,01 €; 62/2.107/1.545,99 €; 63/5.307/1.639,78 €; 64/2.693/1.709,49 €; 65/10.498/1.411,98 €; 66/7.153/913,68 €; 67/571/948,18 €; 68/326/908,18 €; 69/212/901,55 €. Fuente: Seguridad Social. Altas y bajas pensiones contributivas, detalle de jubilación, noviembre 2021 (https://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/23f32db8-8215-4a21-be56-e7aad323b55e/AJ202111.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=linktext&CACHEID=ROOTWORKSPACE.Z18_81D21J401P5L40QTIT61G41000-23f32db8-8215-4a21-be56-e7aad323b55e-nU8ELI).

⁵ Número de jubilaciones voluntarias y no voluntarias desde 2013 hasta 2021 (Fuente: elaboración propia sobre datos estadísticos de la Seguridad Social):

- Voluntarias: 31.936; 28.649; 34.808; 41.813; 42.714; 46.082; 47.655; 55.009; 41.877.
- No voluntarias: 58.258; 59.523; 55.718; 53.754; 48.160; 46.738; 33.766; 24.400; 15.706.

⁶ Porcentajes calculados sobre datos recogidos en DGOSS (2021, p. 210).

cotizados) impactan de una forma desproporcionada sobre las mujeres. Téngase en cuenta que, en 2020, la duración media de la vida laboral de las mujeres en España era 32,6 años, mientras que la de los hombres 36,8 años (DGOSS, 2021, p. 526). Todo ello revela desigualdades laborales que tienen su reflejo en la edad de jubilación. Eso es claro con la perspectiva de género, pero también con el empleo público/sector privado, sobre todo en el caso de clases pasivas, que ha quedado al margen de las reformas que el resto del sistema ha sufrido en lo relativo a la edad de jubilación, y que mantiene un régimen de jubilaciones anticipadas absolutamente privilegiado, que no se tocó ni con la Ley 27/2011, ni con el RDL 5/2013, ni ahora con la Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones⁷.

Por tanto, el objetivo es aproximar la edad media real de las nuevas altas por jubilación a la fijada por la norma. Esta idea volvió a aparecer en el Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo de noviembre de 2020, que reitera la necesidad de aproximar la edad de salida efectiva del mercado de trabajo a la edad ordinaria de jubilación legalmente establecida, proponiendo diferentes líneas de actuación, entre las que se encuentra endurecer la jubilación anticipada. También se acoge en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España, de 16 de junio de 2021, en el componente 30 del mismo (dedicado a la «Sostenibilidad a largo plazo del sistema público de pensiones en el marco del Pacto de Toledo») que incluye la «Alineación de la edad efectiva de jubilación con la edad legal de jubilación a través de incentivos a la demora de la jubilación y ajustando los elementos distorsionantes en la regulación de las jubilaciones anticipadas» (C30.R2-B)⁸. El Acuerdo social de 1 de julio de 2021⁹, dentro del bloque «Medidas para favorecer el acercamiento voluntario de la edad efectiva con la edad legal de jubilación», concretó las medidas a adoptar, que en su grueso son las que ahora se recogen en la Ley 21/2021, de 28 de diciembre, en muchos aspectos casi literalmente. Por tanto, es una reforma que cuenta con el respaldo parlamentario del Pacto de Toledo y el de los agentes sociales.

⁷ En esta línea, el Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo de 27 de octubre de 2020, en su Recomendación número 4, titulada «Integración y convergencia de regímenes», señala que:

[...] pese a que el régimen de clases pasivas es un régimen especial a extinguir desde 2011, resulta necesario avanzar en su convergencia con las condiciones del régimen general, evitando la existencia de discriminaciones, pero sin provocar repercusión alguna sobre los derechos adquiridos por los beneficiarios de dicho régimen.

⁸ <https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/16062021-Componente30.pdf>.

⁹ Acuerdo social sobre el primer bloque de medidas para el equilibrio del sistema, el refuerzo de su sostenibilidad y la garantía del poder adquisitivo de los pensionistas en cumplimiento del Pacto de Toledo y del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosde prensa/notasprensa/inclusion/Documents/2021/070721-acuerdo_pensiones.pdf).

1.2. Reglas comunes: distribución de los coeficientes reductores de la pensión

Partiendo de la realidad que acabamos de describir, la Ley 21/2021 no introduce grandes cambios estructurales, pudiendo calificarse como una reforma selectiva, casi quirúrgica, teniendo en cuenta el perfil de las personas que se jubilan antes voluntariamente porque la cuantía de la pensión resultante les compensa: personas que se retiran 2 años antes de la edad que les corresponde (mayoritariamente hombres), con una pensión elevada (un 10 % supera la pensión máxima). Por ello, se centra en los coeficientes reductores, buscando endurecer las jubilaciones anticipadas voluntarias, acotando una mayor penalización a las personas que deciden anticipar al máximo su jubilación (en especial los 2 meses más lejanos a la edad ordinaria); y actuando igualmente sobre quienes tienen pensiones superiores a las máximas.

Es una reforma con la que los coeficientes penalizadores se distribuyen irregularmente, focalizando la mayor penalización en quien usa los 24/48 meses de anticipación (según sea voluntaria/involuntaria) de su edad, y la menor en quien lo hace sin aprovechar todo el tiempo potencialmente posible. E igualmente (como ocurría previamente) fija coeficientes más suaves a medida que la vida laboral acreditada es mayor, lo que también incentiva el retraso del cese de la actividad. Con ambas medidas (coeficientes más duros cuanto mayor sea el adelanto, coeficientes más duros cuanto menor es la vida cotizada), se confía retrasar unos meses la edad media del retiro. Se fija una escala creciente por cada mes adicional, con un peso desigual, hasta el punto de que –en la jubilación voluntaria– sumar del mes 23 al 24 de retiro supone reducir la pensión prácticamente igual que de los meses 2 a 14. Por el contrario, la jubilación por causa involuntaria se facilita (ampliando los supuestos) y suaviza (los coeficientes pasan a ser mensuales, pero además siempre quedan por debajo de los que hubieran correspondido con la legislación anterior).

Podían haberse modificado los requisitos, como el periodo de carencia requerido o el tiempo máximo de anticipo, o endurecer las penalizaciones (volviendo al sistema anterior a 2013, en el que se penalizaba por año completo), pero se opta por un ajuste «suave», como pasamos a comprobar, ya que solo hay una mayor penalización en las voluntarias (y centrada en las que anticipan más de 1 año el retiro; y sobre las que tienen una base reguladora superior a la pensión máxima, aunque es una medida que se retrasa hasta 2034). Y se mejora la cobertura de las personas ya jubiladas anticipadamente desde 2002 con largas carreras de cotización si las nuevas reglas son más beneficiosas. En definitiva, una reforma inspirada más en la equidad que en la sostenibilidad.

Como hemos adelantado, la medida común a ambas modalidades de jubilación anticipada es que los coeficientes reductores pasan a tener un carácter mensual. Recordemos que, hasta el 16 de marzo de 2013 (RDL 5/2013), la penalización era por año o fracción de año, de forma que perder un día de trabajo de un año provocaba que la penalización fuese de toda una anualidad. Y con la Ley 27/2011 (finalmente, el RDL 5/2013) pasó a fraccionarse

en trimestres (o fracción). Abundando en esa línea que favorece la equidad, la Ley 21/2021 sustituye los coeficientes trimestrales por coeficientes mensuales (o fracción). Pero no se traducen a meses los coeficientes trimestrales anteriores, sino que el peso de un mes respecto de otro es desigual. Se aplica una escala creciente a medida que se suman meses de adelanto. En este sentido, es interesante ver qué penalización se acumula a medida que se adiciona cada mes, ya que el valor que se asigna a cada mensualidad es diferente, de modo que la futura persona pensionista debe calibrar el coste que le supondrá añadir cada mes en particular. Por ello, en cada modalidad de jubilación indicaremos el incremento que hay de uno a otro mes.

A diferencia de los coeficientes trimestrales anteriores, los mensuales son comunes para la voluntaria e involuntaria en los meses 7 a 20 más cercanos a la jubilación. Es una novedad relevante, dado que con el RDL 5/2013 los coeficientes siempre eran más beneficiosos en la involuntaria que en la voluntaria. Esta equiparación de coeficientes penalizadores ya se recogió en el Acuerdo social de 1 de julio de 2021, y revela la voluntad de dar un trato similar sea cual sea la causa de extinción salvo en determinados meses puntuales, que son sobre los que pone el foco la reforma en orden a penalizar el anticipo voluntario: los 6 meses más cercanos a la edad de retiro, y los meses 23 y 24 (y, en algún caso, meses 21 y 22). El Acuerdo social de 1 de julio de 2021 lo enunciaba como novedad de la jubilación involuntaria¹⁰, y así se ha mantenido en la exposición de motivos de la Ley 21/2021, aunque en rigor es novedoso tanto para una como otra modalidad. En concreto, la exposición de motivos (siguiendo casi literal el acuerdo) indica que:

[...] en los 2 años inmediatamente anteriores a la edad de jubilación ordinaria, se aplican los mismos coeficientes que en la modalidad voluntaria, en aquellos supuestos en los que el nuevo coeficiente sea más favorable que el hasta ahora vigente.

Por último, se rebaja el coeficiente reductor correspondiente a cada uno de los 6 meses previos a la edad de jubilación ordinaria, respecto de los establecidos para el caso de jubilación voluntaria.

Pues bien, estos cambios se reflejan en las tablas de coeficientes, en el sentido de que los coeficientes de:

- Los meses 7 a 20 más próximos a la edad ordinaria son comunes, así como el 21 de tres de las cuatro franjas previstas (no en la de 41,5 a 44,5), y el 22 en una de las franjas (la de 44,5 o más). Según la exposición de motivos, son comunes «en aquellos supuestos en los que el nuevo coeficiente sea más favorable que el hasta ahora vigente», es decir, las tablas recogen el mismo coeficiente para

¹⁰ Modificaciones tercera y cuarta a la jubilación anticipada involuntaria, recogidas en la página 7 del acuerdo.

voluntaria e involuntaria cuando el nuevo coeficiente de la jubilación voluntaria mejora (no solo iguala) el hasta ahora vigente de la jubilación involuntaria¹¹.

- Los 6 meses previos a la edad ordinaria son inferiores en la jubilación anticipada involuntaria, sin tener en cuenta que el nuevo coeficiente de la voluntaria mejorase el antiguo de la involuntaria (cosa que ocurre en el mes 4 de la franja de menos de 38,5), dado que los nuevos de la involuntaria son especialmente reducidos para esos meses.

Por lo demás, téngase en cuenta que el impacto de estos nuevos coeficientes va más allá de las personas que se jubilen a partir de 2022, en tanto que la disposición adicional primera de la Ley 21/2021 introduce un nuevo complemento económico para las personas jubiladas anticipadamente entre 2002 y el 31 de diciembre de 2021 con 44 años y medio cotizados, o 40 años si perciben menos de 900 euros mensuales, complemento que se calcula aplicando los coeficientes penalizadores aprobados en la Ley 21/2021 a tales supuestos.

1.3. Jubilación anticipada por voluntad de la persona interesada

1.3.1. Marco general

Prevista en la Ley 27/2011, y reformada antes de su entrada en vigor por el RDL 5/2013, la nueva puerta a la jubilación anticipada era más restrictiva que la introducida por el RDL 16/2001, salvo en un aspecto: la voluntariedad. Comparado con las reglas previstas en el RDL 16/2001, en 2011 se introdujeron importantes reglas disuasorias (que fueron endurecidas con el RDL 5/2013). Así, hay tres requisitos, el tercero de los cuales solo se examina si se cumplen los dos primeros:

¹¹ Así, ese es el caso de los meses número:

- 21 en la franja de 41,5 a 44,5, que el antiguo coeficiente involuntario era 11,4 y el nuevo de la voluntaria es el 11,43; por lo que el aplicable a la involuntaria difiere situándose en 11,38.
- 22 en tres de las cuatro franjas (menos de 38,5; de 38,5 a 41,5; y de 41,5 a 44,5), donde los antiguos coeficientes involuntarios eran –respectivamente– 15; 14 y 13; y el nuevo de la voluntaria es el 14,67; 14 y 13,33. Por ello, los aplicables a la involuntaria difieren situándose en 13,75; 12,83 y 11,92.
- 23 en las cuatro franjas, donde los antiguos coeficientes involuntarios eran –respectivamente– 15; 14; 13 y 12; y el nuevo de la voluntaria es el 17,6; 16,5; 15 y 12. Por lo que los aplicables a la involuntaria difieren situándose en 14,38; 13,42; 12,46 y 11,5.
- 24 en las cuatro franjas, donde los antiguos coeficientes involuntarios eran –respectivamente– 15; 14; 13 y 12; y el nuevo de la voluntaria es el 21; 19; 17 y 13. Por lo que los aplicables a la involuntaria difieren de la voluntaria situándose en los mismos términos que antes de la reforma (15; 14; 13 y 12).

- Edad: se exige que la edad esté comprendida dentro de los 2 años anteriores a la edad de jubilación.
- Acreditar un periodo mínimo de cotización efectiva de 35 años, sin que, a tales efectos, se tenga en cuenta la parte proporcional por pagas extraordinarias. En todo caso, a estos exclusivos efectos se computará como cotizado a la Seguridad Social el periodo de prestación del servicio militar obligatorio o de la prestación social sustitutoria, con el límite máximo de 1 año. Y con la Ley 21/2021 encontramos una novedad, y es que a estas asimilaciones a periodo cotizado se suma el servicio social femenino obligatorio (en coherencia con lo resuelto por el Tribunal Supremo –TS– en 2020¹²).
- La pensión a percibir¹³ debe ser superior al 100 % de la pensión mínima que correspondería a la persona interesada por su situación familiar al cumplimiento de los 65 años de edad. La lógica es que quien decide voluntariamente jubilarse anticipadamente lo debe hacer con todas las consecuencias: asumiendo el importe que le corresponda, sin recurrir *a posteriori* a la mejora de su pensión vía complementos por mínimos, ya que eso significaría una carga para el sistema provocada por la persona asegurada, que burlaría las consecuencias de su decisión. Esta regla ha generado problemas especialmente al colectivo de empleadas del hogar, aunque el Tribunal de Justicia de la Unión Europea declaró en 2021 que no hay discriminación indirecta pese a que estadísticamente las más perjudicadas sean las mujeres¹⁴. Consideramos que, al impedirse en la práctica la jubilación anticipada voluntaria a las empleadas del hogar, debería incluirse este colectivo dentro de los beneficiarios de coeficientes reductores de la edad por la actividad realizada.

Ya hemos adelantado que el importe de las pensiones de las personas jubiladas anticipadamente es entre un 18,5 % y un 22,5 % superior a la pensión media de las altas de jubilación. Junto a ese dato, conviene retener que el 75,52 % de las personas que optan por

¹² Sentencia del TS (STS) 115/2020, de 6 de febrero, y Criterio de gestión del Instituto Nacional de la Seguridad Social 3/2020, de 18 de febrero.

¹³ La Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 5 de diciembre de 2019 corrigió una contradicción que existía en nuestro derecho, como era la de sumar las prestaciones que se percibirían de varios Estados, en orden a calcular el importe del complemento por mínimos, pero no hacerlo si de lo que se trataba era de demostrar que no se iba a necesitar recurrir a tales complementos, de modo que aunque la Ley general de la Seguridad Social (LGSS) habla de «pensión a percibir», en singular, debe computar también la pensión que se perciba de otro país europeo. *Cfr.* Maldonado Molina (2020).

¹⁴ Ello porque existe un objetivo perseguido por la aplicación de dicha disposición, criterio o práctica que esté objetivamente justificado, objetivo que en este caso es la sostenibilidad de las pensiones. *Cfr.* Maldonado Molina (2021).

jubilarse voluntariamente lo hacen a los 63 años¹⁵, y de las que se jubilan a esa edad el 9 % perciben la pensión máxima¹⁶; datos que deben tenerse presentes a la hora de valorar las reformas introducidas por la Ley 21/2021.

1.3.2. Reformas introducidas por la Ley 21/2021, de 28 de diciembre

Junto con la introducción del servicio social femenino obligatorio como asimilación en orden a los 35 años cotizados exigidos, son dos las novedades: la nueva escala de porcentajes y la solución que se da para cuando la pensión anticipada resulte superior al límite máximo de las pensiones, que pasa a calcularse directamente sobre dicho límite cuando la base reguladora sea superior a la pensión máxima.

A) Nuevos coeficientes penalizadores

En cuanto al coeficiente penalizador, a diferencia de las antiguas fórmulas de jubilación anticipada, no estamos ante un único porcentaje por año de anticipo de la jubilación (como ocurría desde 2008 hasta 2013), ni por trimestres (Ley 27/2011 y RDL 5/2013), sino que pasa a ser mensual. Una medida que en términos generales beneficia a la persona asegurada, siendo más equitativa al ajustarse al efectivo adelanto que tiene lugar. Pero como hemos señalado, lo destacable realmente es que los coeficientes dejan de ser constantes (no es que se recalculen en modo mensual), siendo crecientes a medida que son más los meses que se adelanta el retiro. En la jubilación anticipada voluntaria hay una escala creciente a medida que se suman meses de adelanto (cosa que no sucede en la involuntaria a partir del mes 23, sí en los anteriores porque son compartidos). Por ello, es más elocuente ver qué penalización se acumula a medida que se adiciona cada mes (y no tanto comparar los coeficientes previos a la reforma con los nuevos) para corroborar que el valor que se asigna a cada mensualidad es diferente¹⁷.

¹⁵ El 24,02 % lo hace a los 64 años, y solo el 0,47 % a los 65 años (MISM, 2021, p. 67).

¹⁶ La pensión media de las mujeres jubiladas con esta modalidad es superior en un 4 %, pero en la involuntaria es un 18 % inferior, tal y como recoge la memoria del anteproyecto de ley (MISM, 2021, pp. 68 y 92).

¹⁷ Incremento penalización por mes en caso de jubilación anticipada voluntaria:

- Menos de 38,5 años cotizados. Se parte de una penalización del 3,26 %, y cada mes se incrementa (del 2 al 24, respectivamente): 0,12; 0,14; 0,15; 0,16; 0,17; 0,19; 0,21; 0,23; 0,26; 0,29; 0,32; 0,37; 0,42; 0,48; 0,56; 0,67; 0,8; 0,98; 1,22; 1,57; 2,1; 2,93; 3,4.
- De 38,5 a 41,5 años cotizados. Se parte del 3,11 %, y cada mes se incrementa 0,12; 0,13; 0,14; 0,15; 0,17; 0,18; 0,2; 0,22; 0,25; 0,27; 0,31; 0,35; 0,4; 0,46; 0,54; 0,64; 0,76; 0,93; 1,17; 1,5; 2; 2,5; 2,5.
- De 41,5 a 44,5 años cotizados. Se parte del 2,96 %, y cada mes se incrementa 0,12; 0,12; 0,13; 0,15; 0,16; 0,17; 0,19; 0,21; 0,23; 0,27; 0,29; 0,33; 0,38; 0,44; 0,52; 0,6; 0,73; 0,89; 1,11; 1,43; 1,9; 1,67; 2.
- Igual o más de 44,5 años cotizados. Se parte del 2,81 %, y cada mes se incrementa 0,11; 0,12; 0,13; 0,13; 0,15; 0,17; 0,18; 0,2; 0,22; 0,25; 0,28; 0,32; 0,36; 0,42; 0,48; 0,58; 0,69; 0,8; 0,8; 0,8; 1; 1; 1.

En comparación con la situación anterior, la persona que solo adelante 1 año su jubilación recibirá menor penalización, mientras que la que lo haga por el máximo de los 2 años sufrirá una mayor reducción, porcentajes lógicos teniendo en cuenta que el 75 % se jubila anticipadamente 2 años antes. Al igual que ocurría hasta ahora, para el cómputo de los periodos de cotización se tomarán periodos completos, sin que se equipare a un periodo la fracción del mismo. Si desagregamos por meses los coeficientes penalizadores, podemos obtener una imagen detallada del nuevo escenario frente al anterior, comprobando que son 6 meses en los que ahora se penaliza más que antes.

Tabla 1. Comparativa coeficientes reductores jubilación voluntaria antes (A) y después (D) de la Ley 21/2021, con expresión de la diferencia (Δ)

Meses anticipo	<38,5 años			38,5 a 41,5 años			41,5 a 44,5 años			≥ 44,5 años		
	A	D	Δ	A	D	Δ	A	D	Δ	A	D	Δ
24		21	-5		19	-4		17	-3			
	16			15			14					
23		17,6	-1,6		16,5	-1,5		15	-1			
6				3,8	3,82	-0,02	3,5	3,64	-0,14	3,3	3,45	-0,15
3		3,52	-1,52		3,36	-1,46		3,2	-1,4		3,04	-1,44
2	2	3,38	-1,38	1,9	3,23	-1,33	1,8	3,08	-1,28	1,6	2,92	-1,32
1		3,26	-1,26		3,11	-1,21		2,96	-1,16		2,81	-1,21

Fuente: elaboración propia.

El nuevo artículo 208.3 de la LGSS introduce una interesante excepción (contemplada en el Acuerdo social de 1 de julio de 2021), y es que, pese a jubilarse voluntariamente, se aplicarán los coeficientes correspondientes a la involuntaria (pero solo hasta 24 meses de anticipo) si en el momento de acogerse a la jubilación voluntaria la persona trabajadora estuviera percibiendo el subsidio asistencial por desempleo y lo hubiera hecho durante al menos 3 meses. El que se apliquen tales coeficientes no obsta de tener que cumplir los demás requisitos de la jubilación voluntaria (art. 208.1), en particular el que a lo sumo podrá anticipar el retiro 2 años a la ordinaria. Por tanto, los coeficientes que se igualarían a la modalidad involuntaria son los de los primeros 24 meses que se anticipan, que recuérdese siempre son iguales los meses 7 a 20, por lo que la mejora viene de aplicar los correspondientes a los meses 1 a 6 y 21 a 24 según la vida laboral cotizada. La aplicación de las reglas que rigen los coeficientes por jubilación involuntaria también alcanza a los casos de pensión que supera el máximo, como pasamos a ver a continuación.

B) Aplicación de los coeficientes penalizadores cuando la pensión supera el límite máximo de las pensiones

Los coeficientes reductores previstos para la jubilación anticipada se aplicaban sobre el importe de la pensión resultante de aplicar a la base reguladora el porcentaje que correspondía por meses de cotización. El resultado de esta regla era que en la práctica no se penalizaba a una persona trabajadora cuya base de cotización (que determina la base reguladora) fuese superior a la pensión máxima, ya que, por mucho que se le redujera, al final el importe a percibir sería la pensión máxima, lo cual era un claro incentivo para adelantar la jubilación (el importe no se vería afectado). Por ello, el artículo 4 de la Ley 27/2011 fijó un coeficiente reductor adicional que se aplicaría sobre la pensión máxima, coeficiente que se incrementó con el RDL 5/2013¹⁸ al 0,5 % por trimestre (es decir, un 2 % por año que anticipe su jubilación en caso de que el importe resultante fuese superior a la cuantía prevista para la pensión máxima). Fue una medida positiva pero insuficiente. Así, si bien evitaba que las personas cuya base de cotización sea muy elevada pudieran acceder a las jubilaciones anticipadas a coste cero (ya que el coeficiente penalizador parte de la pensión sin topar, que puede ser mucho mayor que la pensión máxima), se penalizaba solo un 2 % por año adelantado (2 % sobre la pensión máxima), porcentaje muy inferior al coeficiente más bajo existente en jubilaciones anticipadas voluntarias, que era 6,5 % anual.

Los detractores/as de esta medida consideran que al aplicarla se produce una doble penalización, ya que las personas que cotizan por la base máxima ya sufren un importante recorte con el tope máximo de las pensiones, al que se suma este porcentaje. Sin embargo, entendemos que son instituciones diferentes: una que opera para cualquier pensión y se basa en la idea de solidaridad (el tope máximo de las pensiones)¹⁹; y otra que busca penalizar a la persona que voluntariamente decide abandonar antes de tiempo el mercado laboral pasando a recibir una pensión pública, situación que debe desincentivarse a todos/as por igual.

El que solo se les penalizara con un 2 % anual frente al resto (que sufría una reducción del 6,5 % al 8 % anual) era socialmente injusto, porque permite dejar de trabajar antes a las personas que tienen unas rentas más elevadas, y que normalmente no son las que hacen más esfuerzos físicos. Por ello, saludamos positivamente la nueva medida incorporada con

¹⁸ Ese coeficiente iba a ser inicialmente el 0,25 % por cada trimestre o fracción de trimestre de anticipación. Es decir, 1 % anual.

¹⁹ En este sentido, recordemos que el Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo de 27 de octubre de 2020, en la Recomendación número 5 (Adecuación de las bases y periodos de cotización), señala que: «La relación entre las bases máximas de cotización y la pensión máxima debe guardar el necesario equilibrio entre aportaciones realizadas y prestaciones percibidas para garantizar la contributividad, pero sin menoscabo de la dimensión solidaria del sistema». Y la Recomendación número 15 (Solidaridad y garantía de suficiencia) añade: «En el nivel contributivo, los mecanismos de solidaridad sirven para modular el principio de adecuación, vinculado a la proporcionalidad entre cotizaciones y pensiones, en la relación entre base máxima y pensión máxima y en la garantía de suficiencia».

la Ley 21/2021 (que solo opera para la jubilación anticipada voluntaria), que consiste en que, si la base reguladora de la pensión es superior al tope máximo de las pensiones, los coeficientes reductores se aplican directamente sobre el límite de la cuantía máxima. No obstante, como ahora veremos, su aplicación efectiva se retrasa a 2034, con un generoso periodo transitorio que se nos antoja excesivo. Cuando esté vigente no se aplicará al tope máximo el 0,5 % trimestral, sino el coeficiente reductor mensual que corresponda en cada caso (art. 210.3 LGSS). Con ello se evitará que las personas que saben que su pensión va a quedar limitada, sea cual sea la edad a la que se jubilen, opten por adelantar el retiro a bajo coste (solo un 2 % anual, 4 % máximo al jubilarse anticipadamente 2 años antes). Y se aplica el coeficiente correspondiente al adelanto y vida cotizada que acredite, lo cual es más equitativo que imponer un mismo coeficiente para todos estos supuestos, como llegó a barajarse²⁰.

De esta novedosa regla se excluyen las personas que se jubilen voluntariamente pero que en el momento de jubilarse estén percibiendo el subsidio asistencial por desempleo, y lo hayan hecho durante al menos 3 meses, en cuyo caso –como hemos indicado– serán de aplicación los coeficientes reductores previstos para la jubilación anticipada por causas no imputables a la persona trabajadora, entre los que pervive la regla de que la pensión no podrá ser superior a la cuantía que resulte de reducir el tope máximo de pensión en un 0,5 % por cada trimestre o fracción de trimestre de anticipación (nuevo art. 210.4 LGSS).

El legislador es consciente de que es una reforma rupturista con el modelo anterior, por lo que –como sucede en nuestro sistema cada vez que se han aprobado reformas de fondo en la jubilación– se incluyen diversas previsiones para atemperar los efectos de la reforma entre trabajadoras y trabajadores próximos a la jubilación. Estas medidas suelen ser demorar la entrada en vigor (*vacatio legis*), aplicarla gradualmente, excluir a algunos colectivos de las nuevas reglas u optar entre la legalidad anterior o la nueva. Pues bien, en este caso se contemplan las cuatro medidas posibles. Así, se añade una disposición transitoria (la trigésima cuarta) para estos supuestos, conforme a la que:

- En principio, se posterga la vigencia de esta fórmula de cálculo de la pensión, a partir del 1 de enero de 2024, manteniéndose vigente hasta entonces la fórmula inicial²¹.

²⁰ El ministro, Sr. Escrivá, planteó un coeficiente del 8 % anual en caso de jubilaciones voluntarias (*vid.* https://cincodias.elpais.com/cincodias/2021/02/25/economia/1614283139_904634.html). En el Senado dijo que se hará en 2021 (*vid.* <https://www.economista.es/economia/noticias/11113193/03/21/Escriva-preve-endurecer-la-jubilacion-anticipada-antes-de-finales-del-2021.html>).

²¹ Esta última precisión se introdujo por la Comisión de Trabajo, Inclusión, Seguridad Social y Migraciones en el Proyecto publicado el 1 de diciembre de 2021, de modo que se pasó de la versión de septiembre («será de aplicación a partir del 1 de enero de 2024») y de la de noviembre («entrará en vigor el 1 de enero de 2024») a una en que indica que «entrará en vigor a partir del 1 de enero de 2024», precisando que «hasta esa fecha permanecerá vigente el párrafo segundo del artículo 210.3». La disposición final sexta de la Ley 21/2021, dedicada a la «Entrada en vigor», señala que: «La presente ley entrará en vigor el 1 de enero de 2022, salvo lo dispuesto en el apartado 2 de la disposición transitoria trigésima cuarta que entrará en vigor el 1 de enero de 2024».

- Pero realmente no se aplicará totalmente hasta 2034, ya que:
 - Gradualmente, para el periodo que va de 2024 a 2033, habrá que estar a los coeficientes recogidos en cuatro cuadros (según la vida laboral cotizada: menos de 38,5 años; 38,5 a 41,5; 41,5 años a 44,5; 44,5 o más años), en los que se especifica la penalización por cada uno de los meses que anticipe (nuevamente con coeficientes desiguales desde el primer mes anticipado hasta el 24).
 - Y en ese periodo transitorio, la pensión reconocida en ningún caso será inferior a la que habría correspondido con la aplicación de las normas vigentes en 2021, normas que deben entenderse tanto para el coeficiente como para la pensión máxima, de modo que la jubilación anticipada de las personas cuya base reguladora supere la pensión máxima prevista en cada año no podrá ser inferior al resultado de restar a 2.707,49 euros un 0,5 % por trimestre o fracción que anticipe (13,54 €)²².

La nueva disposición transitoria trigésima cuarta justifica esta limitación –en su número uno– en que solo se aplicarán los coeficientes transitorios «en la medida en que la evolución de la pensión máxima del sistema absorba completamente el efecto del aumento de coeficientes respecto a los vigentes en 2021 para aquellos trabajadores con base reguladora superior a la pensión máxima». Es decir, la aplicación de los nuevos coeficientes queda condicionada a que la pensión máxima se incremente hasta el punto de que no les suponga ningún impacto negativo. Si sucediese, ya no operarían los importes mínimos derivados del 0,5 % por trimestre o fracción, sino los recogidos en los cuadros previstos en la disposición transitoria trigésima cuarta.

- Nunca llegará a aplicarse a las personas a las que se les haya extinguido el contrato antes de 2022 o incluso después, pero como consecuencia de decisiones adoptadas antes por extinciones colectivas, en términos similares a lo que se fijó en 2013 para la prórroga de la legalidad anterior a esa reforma, pero con matices. Así, se continuará aplicando la legalidad anterior cuando:
 - La extinción se haya producido antes de 2022, siempre que con posterioridad a tal fecha la persona no vuelva a quedar incluida, por un periodo superior a 12 meses, en alguno de los regímenes del sistema de la Seguridad Social.

²² Si anticipa 3 meses o fracción: 2.693,95 euros; si anticipa 6 meses o fracción: 2.680,41 euros; si anticipa 9 meses o fracción: 2.666,87 euros; si anticipa 12 meses o fracción: 2.653,33 euros; si anticipa 15 meses o fracción: 2.639,79 euros; si anticipa 18 meses o fracción: 2.626,25 euros; si anticipa 21 meses o fracción: 2.612,71 euros; si anticipa 24 meses o fracción: 2.599,17 euros.

En este punto, hay que valorar positivamente que permita una nueva inclusión de 12 meses sin que eso implique quedar bajo la nueva regulación, pero entendemos que debería haberse mantenido la anterior regulación sin condicionar a una nueva inclusión, sino a una nueva actividad, para evitar los problemas interpretativos que se produjeron a propósito de las reglas transitorias aprobadas con el RDL 5/2013, que se abordaron con criterios interpretativos divergentes por la DGOSS²³, ya que la «no inclusión» –en rigor– exigiría pasar a una situación de no alta, dado que tanto las altas como las situaciones asimiladas al alta determinan la inclusión en un régimen.

- La extinción se produzca después de esa fecha como consecuencia de decisiones adoptadas en expediente de regulación de empleo, o en virtud de convenios colectivos de cualquier ámbito, acuerdos colectivos de empresa o decisiones adoptadas en procedimientos concursales, que fueran aprobados con anterioridad a 2022.

En cualquiera de estas dos situaciones, la entidad gestora aplicará la legislación que esté vigente en la fecha del hecho causante de la misma, cuando resulte más favorable a estas personas. No es un derecho de opción para el asegurado/a, sino que de oficio la entidad gestora (Instituto Nacional de la Seguridad Social –INSS– o Instituto Social de la Marina –ISM–) aplicará la más favorable.

1.4. Jubilación anticipada por causa no imputable a la persona trabajadora

1.4.1. Marco general

Frente a los criterios restrictivos previstos para las jubilaciones anticipadas voluntarias, se contempla un trato especial (menos gravoso) para quienes pierdan su empleo por una causa no imputable a la persona trabajadora. El trato preferente ya quedaba patente en la reforma de 2013, y se ha agudizado con la Ley 21/2021, tras la cual se facilita (ampliando los supuestos) y suaviza (no solo porque los coeficientes pasan a ser mensuales, sino porque quedan por debajo de los que hubieran correspondido con la legislación anterior, en especial si solo adelanta el retiro 1 de los 4 años posibles). Este trato preferente se concretaba en cuatro puntos, y tras la Ley 21/2021 hay que añadir un quinto:

- La edad se sitúa dentro de los 4 años antes a la edad ordinaria, no 2.

²³ Sobre los sucesivos criterios interpretativos que se fueron aprobando, *vid.* ampliamente Maldonado Molina (2019, pp. 41 y ss.).

B) Supuestos que se consideran como causa no imputable a la persona trabajadora

En esta modalidad se exige que la extinción sea involuntaria. Con la regulación anterior, se consideraba como tal aquella en la que el cese en el trabajo es «consecuencia de una situación de reestructuración empresarial que impida la continuidad de la relación laboral», debiendo concurrir a estos efectos determinadas causas de suspensión. Con la redacción introducida por la Ley 21/2021 ya no se alude a la necesidad de reestructuración empresarial, limitándose a exigir que se haya producido por alguna de las causas de extinción que enumera; listado que parte del ya vigente (lista que debe considerarse cerrada, conforme a la doctrina del TS²⁵), al que se suman dos supuestos:

- Se amplía a todos los supuestos de despido por causas objetivas conforme al artículo 52 del Estatuto de los Trabajadores (ET).
- Se incluye la extinción del contrato por voluntad de la persona trabajadora por las causas previstas en los artículos 40.1 (movilidad geográfica), 41.3 (modificación sustancial de condiciones de trabajo) y 50 (incumplimiento grave de sus obligaciones por parte del empresario) del ET.

En este último supuesto (al igual que ya sucedía con el despido colectivo y objetivo –ahora para todas las circunstancias que dan lugar a este tipo de extinción–), para poder acceder a la jubilación anticipada derivada de cese en el trabajo por causa no imputable a la persona trabajadora, es necesario que esta acredite haber percibido la indemnización correspondiente derivada de la extinción del contrato de trabajo o haber interpuesto demanda judicial en reclamación de dicha indemnización o de impugnación de la decisión extintiva.

Hay que advertir que se aplicarán estos mismos coeficientes sea cual sea la causa de extinción cuando en el momento de acogerse a la jubilación voluntaria la persona trabajadora esté percibiendo el subsidio asistencial por desempleo y lo haya hecho durante al menos 3 meses, sin perjuicio del cumplimiento de los requisitos del artículo 208.1 de la LGSS (edad

0,54; 0,54; 0,54; 0,55; 0,54; 0,54; 0,54; 0,54; 0,54; 0,55; 0,54; 0,54; 0,54; 0,54; 0,54; 0,55; 0,54; 0,54; 0,54; 0,54; 0,55; 0,54; 0,54; 0,54; 0,54; 0,55; 0,54; 0,54; 0,54; 0,54; 0,55; 0,54; 0,54; 0,54.

- Igual o más de 44,5 años cotizados. Se parte del 0,5 %, y cada mes se incrementa 0,5; 0,5; 0,5; 0,5; 0,5; 0,62; 0,18; 0,2; 0,22; 0,25; 0,28; 0,32; 0,36; 0,42; 0,48; 0,58; 0,69; 0,8; 0,8; 0,8; 1; 0,5 ya constante hasta el mes 48.

²⁵ La STS 183/2021, de 10 de febrero, señala que:

Sostener lo contrario llevaría a desdibujar la finalidad buscada por el legislador que expresa y taxativamente ha querido centrar de forma limitada y estricta la posibilidad de acceso a la jubilación anticipada y, para ello, ha definido un concepto, elaborado *ad hoc*, como es el de la «reestructuración empresarial», fijando y concretando el contenido y alcance del mismo (FJ 2.º, punto 2).

inferior en 2 años a la ordinaria, periodo de carencia de 35 años e importe superior a los mínimos). Es una forma de extender estos beneficios a toda extinción tras la cual el sujeto acabe percibiendo un subsidio asistencial 3 meses antes de la jubilación, si bien estos coeficientes más favorables en la práctica son los relativos a los que procedan por los meses 1 a 6 que adelante, y los meses 22 a 24, ya que de los meses 7 a 20 los coeficientes son iguales (en ningún caso se extenderá más de 24 meses, porque sigue siendo jubilación voluntaria); y tampoco se le aplicará la nueva forma de topar las pensiones máximas.

2. Reglas transitorias sobre jubilaciones anticipadas

2.1. Aplicación de la legislación anterior a personas trabajadoras con relación extinguida antes del 1 de abril de 2013

El número 5 de la disposición transitoria cuarta de la LGSS ha ido recogiendo las distintas reformas experimentadas en los supuestos para los que la Ley 27/2011 mantenía la vigencia de la legalidad anterior, supuestos que fueron matizándose y prorrogándose con el RDL 20/2018, de 7 de diciembre; norma que parecía dar un trato privilegiado a las personas trabajadoras jubiladas parcialmente frente al resto (y dentro de ellas, a las del sector manufacturero). Este trato preferente se corrigió en parte con el RDL 28/2018, de 28 de diciembre. Nuevas prórrogas llegaron con el RDL 18/2019, de 27 de diciembre (hasta 2021 la prórroga aprobada inicialmente hasta 2020), y con el RDL 2/2021, de 26 de enero (hasta 2022).

Con la Ley 21/2021, de 28 de diciembre, hay dos cambios en esta materia:

2.1.1. Se mantiene *sine die* la legalidad anterior para las extinciones acaecidas antes del 1 de abril de 2013

Pasa a tener un carácter estructural lo que hasta la fecha se había previsto como coyuntural (aunque en la práctica se prorrogaba reiteradamente). El que haya pasado a consolidarse este régimen transitorio, ya *sine die*, recuerda a los supuestos contemplados precisamente en la misma disposición transitoria cuarta, pero en su número 1 (v. gr., quienes tuvieran la condición de mutualistas a 1 de enero de 1967). Pero hay una importante diferencia, y es que esos otros supuestos eran residuales, mientras que los que se contemplan en el número 4 siguen representando un porcentaje significativo de los nuevos jubilados/as. No consideramos que ello sea positivo (tampoco lo era cuando era coyuntural, al contrario, porque reflejaba improvisación técnica), porque se trata de eludir normas que se aprobaron hace una década (Ley 27/2011), lo que conduce a mantener vías de jubilación de primera y de segunda clase, que solo generan sentimiento de discriminación e inseguridad.

Continúa habiendo un importante número de personas que se jubilan anticipadamente, pero un porcentaje alto lo siguen haciendo bajo la legalidad anterior a la reforma. Así, según se recoge en el Informe económico-financiero del Proyecto de Presupuestos de la Seguridad Social, año 2022:

[...] aún es relevante el número de pensiones que se reconocen según la legislación de 2011. El 18,57 % de las jubilaciones anticipadas, el 39 % en las anticipadas no voluntarias, y el 22,1 % de las jubilaciones ordinarias se realizan de acuerdo con la legislación anterior (DGOSS, 2021, p. 211).

2.1.2. Se suprime la opción por la persona interesada

Para estos supuestos, la norma era clara: la disposición final duodécima de la Ley 27/2011 estaba redactada en modo imperativo («Se seguirá aplicando» la legalidad vigente antes de la entrada en vigor de la ley²⁶). Sin embargo, la propia DGOSS puso de manifiesto que era un contrasentido que una norma cuya finalidad era dar un trato preferente a un colectivo le impidiera acogerse a la nueva normativa si esta fuese más favorable²⁷. El RDL 28/2018, de 28 de diciembre, reconoció expresamente el derecho de opción de las personas interesadas entre la aplicación de la legislación vigente en la fecha del hecho causante o la legalidad vigente antes del 1 de abril de 2013. Esta opción estaba pensada para posibilitar la jubilación anticipada voluntaria, que no era una modalidad prevista antes de 2013, y que da más juego a la autonomía de la voluntad del futuro jubilado/a, aunque el periodo de carencia exigido es de 35 años.

Pues bien, la Ley 21/2021 suprime este apartado del número 5 de la disposición transitoria cuarta de la LGSS, sustituyéndolo por otro que indica que:

Para el reconocimiento del derecho a pensión de las personas a las que se refieren los apartados anteriores, la entidad gestora aplicará la legislación que esté vigente en la fecha del hecho causante de la misma, cuando resulte más favorable a estas personas.

Por tanto, se aplicará de oficio la legalidad anterior o la nueva, según cuál sea más favorable.

²⁶ «Se seguirá aplicando la regulación de la pensión de jubilación, en sus diferentes modalidades, requisitos de acceso y condiciones y reglas de determinación de prestaciones, vigentes antes de la entrada en vigor de esta ley».

²⁷ Criterio 92/2000, de 9 de septiembre. Sobre esta problemática, *vid. in extenso* Maldonado Molina (2019).

2.2. Aplicación gradual de coeficientes reductores de la edad cuando la pensión supere el límite máximo de las pensiones (remisión)

Sistemáticamente apuntamos este apartado dentro del bloque relativo al derecho transitorio de las jubilaciones anticipadas, aunque por claridad expositiva lo hemos tratado en el apartado «B) Aplicación de los coeficientes penalizadores cuando la pensión supera el límite máximo de las pensiones», dentro del epígrafe «1.3.2. Reformas introducidas por la Ley 21/2021, de 28 de diciembre», al que nos remitimos.

3. Complemento económico para quienes se jubilaron anticipadamente entre 2002 y 2022 reuniendo un largo periodo de cotización y, en su caso, baja cuantía

La Ley 21/2021 introduce un nuevo complemento, destinado exclusivamente a las personas ya jubiladas con la legalidad anterior (en concreto, las que se hayan jubilado en los últimos 20 años, desde enero de 2002 a 31 de diciembre de 2021) y que lo hicieran en unas condiciones que ahora se consideran poco equitativas. A ellas se les aplicarán los nuevos coeficientes para jubilaciones anticipadas. Se recoge en la disposición adicional primera de la Ley 21/2021 (que cambió de ordinal y denominación en la tramitación parlamentaria)²⁸, bajo la descriptiva rúbrica «Complemento económico para quienes hayan accedido a la jubilación de forma anticipada entre el 1 de enero de 2002 y el 31 de diciembre de 2021 en determinados supuestos de largo periodo de cotización y, en su caso, baja cuantía».

No es la primera vez que en nuestro derecho de la Seguridad Social se aprueba una medida que mejora las pensiones de las personas jubiladas anticipadamente bajo una legalidad anterior. Eso ocurrió con la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, cuya disposición adicional cuarta fijó unas reglas para los jubilados/as anticipadamente de modo involuntario antes de 2002, que parcialmente han servido de inspiración a este complemento, reproduciéndose literalmente parte de lo previsto en aquel momento²⁹.

²⁸ Antes de las enmiendas era la disposición adicional única e iba a llamarse «Complemento para mejora de las pensiones de jubilación de los beneficiarios con al menos 44 años y 6 meses de cotización que hayan accedido a la jubilación de forma anticipada entre el 1 de enero de 2002 y el 31 de diciembre de 2021».

²⁹ No se hablaba de «complemento», sino de «mejora», de modo que no se consideró «pensión de jubilación» (como ahora), sino como «variación de la cuantía de la pensión de jubilación», pero integrándose en la misma a todos los efectos. El importe no era la diferencia entre el marco legal y el nuevo, sino que se fijaban unos incrementos mensuales fijos según la edad a la que se hubiera jubilado. En lo demás, el régimen de la mejora era muy similar al del nuevo complemento, como tendremos ocasión de referir.

Las destinatarias son personas que se jubilaron con carreras de cotización muy abultadas, pese a lo cual su pensión se redujo en unos porcentajes que ahora se consideran excesivos, de modo que con este complemento quiere compensarse el derecho al descanso que tenían, pero que quedó relegado por la edad. Y es que nos encontramos con el clásico dilema de dar más preeminencia a la vida cotizada (que justifica un descanso) o a la edad (que atiende a la presunción de invalidez, penalizándose el retiro a medida que se adelanta la edad). Ambas variables son las que determinan la cuantía de la jubilación (vida laboral/edad), pero ciertamente, cuando una persona inicia prontamente su vida laboral y acumula más de 40 años de actividad, exigirle que se mantenga activa en las mismas condiciones que la que ha trabajado mucho menos no es solidario. Pero tampoco equitativo, si se atiende al esfuerzo de cotización realizado.

Si estamos a los datos recogidos en la memoria del anteproyecto, en 2020 había 237.491 personas jubiladas anticipadamente con 44,5 o más años cotizados³⁰, con una pensión media de 1.724,19 euros. De ellas, el 23 % son mujeres y el 77 % hombres (porcentaje de hombres superior al que hay entre quienes se jubilaron con menos años cotizados, que es el 62 %) (MISM, 2021, pp. 95 a 98).

Se basa en la Recomendación 12 del Pacto de Toledo de 2020, donde la Comisión consideró:

[...] esencial, previa identificación del colectivo, analizar los costes financieros y la equidad actuarial de los coeficientes reductores que se aplican en los casos de jubilación anticipada, poniendo especial atención en la forma de acceso a la misma –voluntaria o forzada por las circunstancias–, los supuestos de carreras de cotización prolongadas y el sector de actividad en que se produzca la jubilación.

Por todo ello, la introducción de este complemento debe valorarse muy positivamente en términos de equidad y de solidaridad, porque en la práctica supone aplicar retroactivamente los nuevos coeficientes en caso de que beneficie a la persona asegurada, aunque fijando la fecha de efectos económicos en el 1 de marzo de 2022.

Es irrelevante el tipo de jubilación anticipada (siempre que se produjera anticipadamente con penalización, entre 2002 y 31 de diciembre de 2021), aplicándose tanto a la derivada por causas no imputables a la persona beneficiaria como la voluntaria, procediendo, en su caso, los nuevos coeficientes en vigor desde 2022 para cada caso. No se exige que se hubieran jubilado por las mismas modalidades de jubilación que las actuales (obviamente, ya que se introdujeron en marzo de 2013, y lo ahora aprobado se retrotrae a 2002), pero sí toma como límite temporal el máximo previsto en las actuales jubilaciones anticipadas, de forma que, si la persona anticipó su jubilación más de 4 años en caso de jubilación involuntaria

³⁰ Según la tipología, 112.277 se jubilaron involuntariamente y 123.264 voluntariamente (MISM, 2021, p. 98).

–que era el supuesto ordinario antes de 2013– o 2 años en caso de jubilación voluntaria, no procederá el complemento. Esta medida afecta, por tanto, a las personas que se jubilaron acreditando 44,5 años (o 40 si la pensión es inferior a 900€) con el régimen introducido:

- Por un lado, por el RDL 16/2001, de 27 de diciembre (y Ley 35/2002, de 12 de julio), así como por la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, que modificó algunos coeficientes reductores y limitó 1 año el adelanto, pasando a 61 años (en vigor desde 2008). Conforme a este bloque normativo había dos principales modalidades de jubilación anticipada que en el caso de personas con 44,5 años o más cotizados presentaban las siguientes características:
 - Afiliados/as al mutualismo laboral antes de 1967, que a su vez podía derivar del cese voluntario o involuntario:
 - Cese voluntario: hasta 5 años antes de la edad (60 años) y con un coeficiente penalizador del 8 % anual.
 - Cese involuntario: hasta 5 años antes de la edad (60 años) y con un coeficiente penalizador del 6 % anual.
 - Jubilación anticipada común (afiliados/as tras 1967), que solo preveía el cese involuntario, con anticipación de hasta 4 años antes (61 años) y una penalización del 6% anual.
- Por otro, el derivado de la Ley 27/2011 (en la redacción dada por RDL 5/2013), que optó por coeficientes reductores trimestrales y diferencia:
 - la jubilación voluntaria, con retiro desde 2 años antes de la edad, penalizando en caso de más de 44,5 años cotizados un 1,625 trimestral –6,5 % anual– y en caso de acreditar cotizados 41,5 a 44,5 años un 1,750 trimestral –7 % anual–;
 - o por causa no imputable a la persona trabajadora: 4 años antes, con coeficiente del 1,500 trimestral –6 % anual– o 1,625 trimestral –6,5 % anual–, según tuviera más de 44,5 años cotizados, o menos pero más de 41,5³¹.

Como se comprueba, los coeficientes penalizadores vigentes entre 2002 y 2022 no presentan grandes diferencias en términos anuales en caso de jubilación involuntaria, pero sí en el dato de que ahora son mensuales, de modo que es posible que a alguna persona le penalizaran un 6 % por anticipar su jubilación una fracción de año, incluso por días. Ahí es donde está el elemento diferenciador de las nuevas reglas a aplicar.

³¹ Sobre esta reforma y las jubilaciones anticipadas, *vid.* Moreno Romero (2014).

Junto a estas circunstancias que deben concurrir en el supuesto de hecho (jubilado/a entre 2002 y 2021, habiéndose retirado como máximo 4 o 2 años antes, según fuese retiro involuntario o voluntario), tienen que darse dos requisitos:

- Acreditar al menos 44 años y 6 meses de cotización, o bien –si la cuantía de su pensión es inferior a 900€ el 1 de enero de 2022– al menos 40 años de cotización. Inicialmente, el proyecto de ley lo limitaba a quien hubiera cotizado 44 años y medio (y de hecho se reflejaba en la denominación original), pero en la tramitación parlamentaria se abrió a las personas que han cotizado 40 o más años, pero la pensión que perciben en 2022 es inferior a 900 euros. En todo caso, condicionarlo a estas largas carreras de seguro tiene un evidente impacto de género, ya que son menos las mujeres que se jubilaron acreditando esos periodos de cotización tan amplios. En 2020, según datos recogidos en la memoria del anteproyecto, frente al 28 % de hombres que se jubilaron (no solo por esta modalidad) acreditando 44,5 años cotizados, solo el 15,5 % de las mujeres lo reunían (MISM, 2021, pp. 93 y 94).
- Que la cuantía de la pensión inicial hubiera sido superior si se le hubieran aplicado los coeficientes reductores vigentes a 1 de enero de 2022.

El importe será por la diferencia entre lo que se le reconoció inicialmente y lo que con los nuevos coeficientes hubiera obtenido. Ahora bien, como pensión que es³², se le aplican los límites máximos (art. 57 LGSS) y mínimos correspondientes. Respecto de estos últimos, procederá –en su caso– la absorción del complemento por mínimos que se viniera percibiendo. Esta regla –del todo lógica, y que también se preveía en la Ley 40/2007 para las personas jubiladas antes de 2002– hará que en muchos casos esta medida quede neutralizada, sobre todo en el segundo supuesto previsto (pensiones inferiores a 900€ si cotizaron 40 o más años). Por otro lado, cuando se trate de pensiones reconocidas al amparo de normas internacionales, para fijar el importe del incremento mensual serán de aplicación las reglas establecidas en dichas normas sobre determinación y cálculo de la cuantía de las pensiones (regla idéntica a la fijada en su momento por la disp. adic. cuarta Ley 40/2007).

El procedimiento de reconocimiento de este complemento se tramita de oficio, dando la Ley 21/2021 para ello a la entidad gestora un plazo de 3 meses, desde el 1 de enero de 2022, situando los efectos económicos antes de que finalice ese plazo: el 1 de marzo de 2022³³. El

³² El número 3 de la disposición adicional primera subraya que el nuevo complemento tendrá la naturaleza de pensión de jubilación, abonándose en 14 pagas.

³³ Al igual que se indicaba en la disposición adicional cuarta de la Ley 40/2007, innecesariamente, el número 4 de la disposición adicional primera enumera los recursos de los que debe valerse la entidad gestora (INSS/ISM). Entendemos que lo que quería transmitir es que no debe requerir a las personas beneficiarias información alguna, debiendo recurrir a los datos obrantes en dicha Administración, pero por ello consideramos que hubiera bastado con aclarar esto último, sin enumerar los recursos de los que debe valerse.

antecedente normativo de esta medida (la Ley 40/2007) fijaba exactamente el mismo procedimiento y plazo de 3 meses que el ahora fijado, aunque en aquella ocasión los efectos se retrotrajeron al 1 de enero del año anterior al que entró en vigor la norma (2007), mientras que ahora han sido menos generosos y los sitúan el 1 de marzo del año de su vigencia.

Pero parece que algunos de los grupos que apoyaron esta medida no confían en que sea suficiente, ya que en la tramitación parlamentaria se aprobó una propuesta del Grupo Parlamentario Plural, concretada en la disposición adicional primera bis, en la que manda al Gobierno la elaboración (en el plazo de 1 año) de un informe relativo a este complemento, «analizando la aplicación de la medida propuesta, así como su impacto de acuerdo con los contenidos de la Recomendación 12.^a del Pacto de Toledo de 2020», pero –como decimos– parece que estima que no será del todo efectiva, porque a continuación precisa que este informe «contendrá, asimismo, la relación de medidas y cambios legislativos a aprobar en el caso de que la eficacia de la nueva medida implantada no haya resultado eficaz para la obtención de los efectos que inicialmente justificaron su adopción».

Dado que los nuevos coeficientes por jubilación involuntaria son muy similares a los existentes previamente, es de esperar que entre ese colectivo el importe del complemento sea poco elevado, y mayor entre quienes se jubilaron voluntariamente, como recoge la memoria que acompañó el anteproyecto de ley. En ella, el ministerio ya hizo una estimación del número de beneficiarios/as y coste (MISM, 2021, pp. 107 y 108) (sobre el 81,2 % de las potenciales personas beneficiarias, que es de las que disponían de datos, es decir, 192.906 pensionistas), concluyendo que este complemento tendrá un coste anual de 45,72 millones de euros, calculando un compromiso de futuro de 765,53 millones de euros. Los datos recogidos en la memoria son de gran interés, revelando que el gasto global será tres veces más alto para las voluntarias que las involuntarias, si bien el número de potenciales personas beneficiarias por una u otra modalidad es muy similar (algo más alto en las involuntarias).

4. La jubilación a edades reducidas

4.1. Consideraciones generales

4.1.1. Una errónea sistemática y un renovado debate judicial

El adelanto de la edad ordinaria de jubilación por aplicación de bonificaciones por haber realizado un trabajo penoso, tóxico, peligroso o insalubre, o por las características singulares de la persona trabajadora (caso de personas trabajadoras con discapacidad), hasta 2022 se contemplaba conjuntamente en el artículo 206 de la LGSS, bajo la rúbrica «Jubilación anticipada por razón de la actividad o en caso de discapacidad», pasando tras la Ley 21/2021 a desgajarse los dos supuestos, manteniendo el 206 para el adelanto

por motivo de la actividad y añadiendo un 206 bis para el adelanto por motivos de discapacidad. Consideramos acertada la regulación separada de la reducción de edad por la actividad y por la discapacidad (que ya propuso el Acuerdo social de 1 de julio de 2021) por una doble razón. Una, porque las causas y lógica de uno y otro supuesto son muy diferentes. Y otra procedimental, ya que con la reforma se introducen reglas novedosas y concretas para la reducción por la actividad realizada, que en nada son de aplicación a las correspondientes a personas con discapacidad, como ocurre por ejemplo con el procedimiento para solicitar la reducción y la revisión de los coeficientes cada 10 años. No obstante, siguen manteniendo reglas comunes, lo cual obliga al legislador a ser reiterativo en algunos puntos, como es el número 2 del artículo 206 bis, que reproduce el número 6 del artículo 206, cuestión que podría haberse evitado con un artículo dedicado a «reglas comunes para supuestos de reducción de la edad ordinaria»³⁴.

No obstante, se mantiene la equívoca –a nuestro juicio– calificación de «jubilaciones anticipadas»; equívoca porque consideramos que se trata de supuestos distintos, ya que el ordenamiento establece una *factio iuris* mediante la cual se entiende cumplida la edad ordinaria de jubilación antes de los 65/67 años en compensación al mayor sacrificio realizado en su vida laboral. Y es que el que la norma fije una edad ordinaria de jubilación no significa que toda jubilación anterior a esa fecha será «jubilación anticipada» y toda posterior «jubilación retrasada». Las jubilaciones anticipadas implican una penalización, y el dato de que no se penalice ya es ilustrativo de que no se anticipa nada. En este mismo sentido, el TS consideró –aunque es una sentencia declarada nula por el Tribunal Constitucional (TC)– que no son jubilaciones anticipadas, remarcando (a efectos de si puede proceder la incapacidad permanente tras la edad de retiro aplicable por discapacidad) que:

[...] tenemos los supuestos en que la edad ordinaria pasa a ser otra diferente en razón de la actividad profesional o de la situación física del trabajador [...]. Con ello queremos poner de manifiesto que la jubilación ordinaria no solo es la que establece el art. 205 sino que, junto a ella, hay otras que merecen igual calificativo al constituirse como jubilaciones propias y autónomas, como son las del art. 206 de la LGSS y sin coste en la protección (STS 541/2020, de 29 de junio).

Frente a ello, el TC entiende –con una interpretación sistemática– que al estar englobados estos supuestos en la LGSS bajo la denominación de «jubilación anticipada» es irrelevante el motivo o la causa que produce un adelantamiento de la edad de jubilación establecida, de modo que «en este marco sistemático, la jubilación "anticipada" solo puede interpretarse

³⁴ El número reiterado señala que la aplicación de los correspondientes coeficientes reductores de la edad en ningún caso dará lugar a que el interesado/a pueda acceder a la pensión de jubilación con una edad inferior a la de 52 años. Y los coeficientes reductores de la edad de jubilación no serán tenidos en cuenta, en ningún caso, a efectos de acreditar la exigida para acceder a la jubilación parcial, a los beneficios establecidos en el artículo 210.2 y a cualquier otra modalidad de jubilación anticipada.

como lo que su propia denominación indica, una jubilación que se anticipa a la prevista» (Sentencia del TC 172/2021, de 7 de octubre)³⁵. Por ello, debemos subrayar que la LGSS arrastra –a nuestro juicio– desde la reforma introducida por el artículo 3 de la Ley 40/2007³⁶ una errónea sistemática a la hora de regular la edad reducida por actividad o discapacidad. No anticipa nada, porque esa es su edad. Con la Ley 21/2021 se ha perdido la oportunidad de corregir esa incorrecta denominación, que conduce a interpretaciones como la realizada por el TC en su Sentencia de 7 de octubre de 2021, que en la práctica implica permitir solicitar la incapacidad permanente a alguien que lleva años como jubilado, lo cual no tiene sentido, ya que la incapacidad permanente determina quedar incapacitado para seguir trabajando, cosa que no procedía ya en tal caso.

4.1.2. Mecanismos reductores: la supresión de la edad mínima inferior tras la Ley 21/2021

Hasta 2022, la edad reducida podía calcularse bien aplicando unos coeficientes reductores por tiempo trabajado en esa situación (supuesto más frecuente), bien fijando una edad mínima inferior a la ordinaria (común para ese colectivo), de modo que para cada persona trabajadora en la que concurran las circunstancias previstas esa será su edad ordinaria de jubilación. Así, la LGSS (art. 206.1) contemplaba establecer reglamentariamente un procedimiento para rebajar la edad de jubilación (el Real Decreto –RD– 1698/2011, que aún recoge dos alternativas, bien aplicar coeficientes reductores a la edad, bien fijar una edad mínima reducida). Pero solo un colectivo ha culminado el procedimiento previsto en el RD 1698/2011 (policías locales) (aunque la Policía Foral de Navarra y Mossos d’Esquadra lo habían iniciado, no se ha aprobado por real decreto, sino por la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2022 –LPGE/2022–, y por tanto fuera de ese procedimiento), y lo hizo a partir de 2019 con el sistema de coeficientes reductores. Si ampliamos el rastreo a colectivos que se acogieron a ese sistema fuera del RD 1698/2011, vemos que solo en contadas ocasiones se optó por una edad mínima inferior (artistas, toreros y personas con discapacidad del 45 %). Es un sistema rígido que no atiende al tiempo expuesto a la situación penosa o peligrosa, sin que esté a las circunstancias singulares, e introduciendo en el procedimiento una complejidad adicional innecesaria, ya que el modelo de atención centrado en la persona trabajadora aconseja aplicar coeficientes reductores y no una edad rígida para todos, por lo que hay que felicitarse por su supresión.

³⁵ Sentencia que cuenta con dos votos particulares y que considera que la interpretación realizada por la STS 512/2020 conlleva una discriminación por motivo de discapacidad, declarándola nula.

³⁶ La Ley 40/2007, en su artículo 3.2, suprimió los apartados 2 y 3 del artículo 161 de la LGSS, que regulaban separadamente las jubilaciones anticipadas y las edades reducidas. Nos mantenemos en este punto en lo que ya cuestionamos en su momento (Maldonado Molina, 2008, p. 312).

Por lo demás, como viene sucediendo desde la Ley 40/2007, la aplicación de los correspondientes coeficientes reductores de la edad en ningún caso dará ocasión a que la persona interesada pueda acceder a la pensión de jubilación con una edad inferior a la de 52 años. Se entenderá cumplida esa edad ficticia a efectos del acceso a la prestación y para la determinación de la cuantía. No obstante, hay que recordar que desde 2008 no es una asimilación a todos los efectos, al exigirse la edad real sin posibles reducciones para otras reglas relativas a la jubilación (jubilación parcial, jubilación demorada, jubilación anticipada para los afiliados/as al mutualismo laboral antes de 1967); restricciones que se mantienen tras la Ley 21/2021³⁷.

4.2. Reducción de la edad por la actividad realizada

Su justificación y necesidad son claras, dado que dan respuesta al envejecimiento prematuro que esos puestos de trabajo normalmente conllevan, o por razón de la actividad desempeñada resulta inviable realizar adecuadamente el trabajo. Y han cobrado más demanda en la medida en que se han incrementado la edad ordinaria de jubilación y la mayor penalización de las jubilaciones anticipadas, evidenciando más que nunca que el retraso de la edad ordinaria tiene un impacto absolutamente desigual en las personas según el tipo de actividad laboral que realizan, como es lógico.

4.2.1. Los escasos supuestos previstos hasta ahora

En nuestro sistema hay un déficit en la cobertura de estas situaciones, detectado y denunciado desde hace décadas, pudiendo afirmarse respecto de los supuestos previstos que «ni están todos los que son, ni son todos los que están». Es especialmente llamativo que los sectores con mayor tasa de morbilidad o mortalidad en el trabajo no sean acreedores de una jubilación a edad reducida por peligrosidad o penosidad³⁸. La causa de su desatención debe conectarse con la estructura del ámbito subjetivo del sistema, y es que no por coincidencia la mayor parte de los colectivos privilegiados son o han sido un régimen especial, de modo que dentro de su acervo propio se encuentra la edad ordinaria reducida.

³⁷ Así, tanto el artículo 206.6 de la LGSS como el nuevo 206 bis.2 de la misma norma reiteran la regla prevista en el antiguo 206 de la LGSS. Y lo mismo sucede respecto de los afiliados/as antes de 1967, que pueden jubilarse a partir de los 60 años, edad que no podrá resultar de aplicar los coeficientes reductores previstos en los artículos 206 y ahora 206 bis de la LGSS (disp. trans. cuarta LGSS). En ese mismo sentido, el artículo 7 del RD 1698/2011, de 18 de noviembre. La Ley 21/2021 actualiza la remisión normativa recogida en la disposición transitoria undécima de la LGSS.

³⁸ Algunos colectivos intentaron una aplicación analógica de estos beneficios, sin obtener satisfacción a sus pretensiones, como es el caso de las personas trabajadoras de centrales nucleares (STS de 21 de enero de 1998).

Una escueta enumeración de los supuestos previstos hasta la fecha evidencia lo poco que se ha avanzado en esta fórmula de retiro, aunque con la LPGE/2022 se han incorporado dos colectivos que llevaban años reclamándolo: a) Régimen especial del mar; b) Trabajadores del régimen especial de la minería del carbón y del Estatuto del Minero; c) Ferroviarios; d) Artistas; e) Profesionales taurinos; f) Personal de vuelo de trabajos aéreos; g) Bomberos al servicio de Administraciones u organismos públicos; h) Ertzaintza; i) Policía local; j) Mossos d'Esquadra; k) Policía Foral de Navarra.

La regulación de los bomberos (2008) marcó las condiciones a las que accedieron posteriormente otros empleados públicos (Ertzaintza, Policía local, Mossos d'Esquadra, Policía Foral de Navarra) y al régimen previsto en el RD 1698/2011, y es que para financiar el coste adicional que este adelanto ocasiona al sistema se fija un tipo adicional de cotización a la cuota obrera y a la patronal; cuestión que se contempla también en la reforma de 2022 para futuros supuestos. Los supuestos aprobados en la LPGE/2022 mantienen este esquema protector, en el que también la edad tiene topes mínimos superiores a los colectivos tradicionales: 59/60 años, según la cotización que acrediten.

El párrafo cuarto del artículo 206.1 de la LGSS precisaba que el establecimiento de coeficientes reductores de la edad «conllevará los ajustes necesarios en la cotización para garantizar el equilibrio financiero»; inciso que desaparece tras la Ley 21/2021, pero, dado que el nuevo número 4 del artículo 206 desarrolla esta misma medida, indica que con la finalidad de mantener el equilibrio financiero del sistema la aplicación de los coeficientes reductores que se establezcan llevará consigo un incremento en la cotización a la Seguridad Social, a efectuar en relación con el colectivo, sector y actividad que se delimiten en la norma correspondiente, en los términos y condiciones que, asimismo, se establezcan. Dicho incremento consistirá en aplicar un tipo de cotización adicional sobre la base de cotización por contingencias comunes, tanto a cargo de la empresa como de la persona trabajadora.

4.2.2. El ineficiente reglamento para fijar coeficientes reductores y anticipar la edad

Ya el Acuerdo sobre medidas en materia de Seguridad Social de 13 de julio de 2006 plasmó la necesidad de extender las edades reducidas a nuevos colectivos, que se realizará mediante un procedimiento reglamentario (contemplado en la disp. adic. segunda Ley 40/2007, de 4 de diciembre³⁹). El tan ansiado procedimiento general se aprobó mediante RD 1698/2011, de 18 de noviembre. Pero finalmente ha resultado frustrante, dado que contiene un procedimiento complejísimo, en el que se ven involucrados numerosos actores, y en la práctica lo

³⁹ La Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo, en su artículo 26.4, contempló la posibilidad de que las personas trabajadoras autónomas puedan jubilarse «anticipadamente» «en atención a la naturaleza tóxica, peligrosa o penosa de la actividad ejercida, y en los términos que reglamentariamente se establezcan». Cfr. Moreno Romero (2017).

hace casi inviable, y de hecho solo un colectivo lo ha conseguido culminar exitosamente en los 10 años que lleva aplicándose. Se instaura un procedimiento *ad hoc* que exige la realización previa de estudios sobre siniestralidad en el sector y la intervención de actores muy diversos, tanto sociales como institucionales.

El RD 1698/2011 prevé dos situaciones diferentes, a las que les anuda un tipo de reducción diferente (arts. 2 y 3): «reducción de la edad de jubilación» (se reduce la edad proporcionalmente, aplicando un coeficiente reductor en función del tiempo efectivamente trabajado) y «anticipación de la edad de jubilación» (se fija una edad mínima de acceso a la jubilación). Pues bien, tras la Ley 21/2021, el nuevo artículo 206.1 de la LGSS parece suprimir el segundo supuesto, ya que pasa a indicar que reglamentariamente «se determinará el procedimiento general *para establecer coeficientes reductores que permitan anticipar la edad de jubilación*» (en cursiva la modificación introducida), lo que excluye que pueda aplicarse una edad mínima anticipada, cosa que no se limitaba en la redacción inicial del artículo 206, que se remitía al reglamento que establecería «el procedimiento general que debe observarse para rebajar la edad de jubilación».

La realidad es que el proceso previsto en el Reglamento de 2011 no es fácil. Lo han solicitado cerca de treinta colectivos⁴⁰, y solo se ha finalizado el procedimiento en un caso. Se han presentado diversas iniciativas parlamentarias (proposiciones no de ley) instando a establecer coeficientes a actividades y colectivos profesionales⁴¹. En las enmiendas presentadas a la Ley 21/2021, quedaron en el tintero otros, como el Cuerpo de Agents Rurals de la Generalitat de Catalunya y Cuerpo General de Policía Canaria. Y en la negociación colectiva también se ha plasmado la voluntad de los agentes sociales de acudir a esta vía⁴².

⁴⁰ Entre ellos, Bombeiros de Galicia, Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía, Empresa de Transformaciones Agrarias, SA, y Navantia; Trabajadores/as de la enseñanza; Personal del Centro de Seguridad Marítima Jovellanos; Actividades con riesgo de exposición al amianto; Técnicos de mantenimiento y personal certificador de mantenimiento de aeronaves civiles; Policías locales; Trabajadores del Ferrocarril Metropolitano de Barcelona; Sector de la fundición de hierro colado; Sector de fundición de metales; Responsables y auxiliares de la empresa Administración de Estructuras Ferroviarias; Trabajos de pocería en el sector de la construcción; Trabajos de túneles y obras subterráneas sector construcción; Befesa, Gestión de Residuos Tóxicos Industriales; Alcoa Inespal (Avilés); Industrial Química del Nalón; Conductores mecánicos de transporte de mercancías por carretera; Policía portuaria en Puertos del Estado; Nissan Motor Ibérica; Buceadores profesionales; Sector de seguridad privada; Responsables y auxiliares de circulación de ferrocarriles de la Generalitat Valenciana; Trabajadores de las empresas auxiliares de instalaciones de la industria petroquímica; Policía Foral de Navarra; Mossos d'Esquadra (estos dos últimos ya lo han conseguido en 2022).

⁴¹ Colectivos de rederas, neskattillas y empacadoras del régimen especial del mar; Cuidadores de personas dependientes; Policía Foral de Navarra; Camareras de piso; Personal de vigilancia y protección física en la instalación de almacenamiento de residuos radiactivos de El Cabril; Trabajadores del sector de conductores profesionales.

⁴² Convenio colectivo (CC) estatal empresas de seguridad para los años 2022, 2021 y 2017 (Rs. 29-12-2021; Rs. 18-11-2020 y Rs. 19-1-2018); II y I CC entidades públicas empresariales ADIF (Rs. 4-7-2019 y

En la misma línea abundan el renovado Pacto de Toledo de 19 de noviembre de 2020 (Recomendación 12) y el Acuerdo social de 1 de julio de 2021, donde los agentes sociales y el Gobierno acordaron la modificación del procedimiento de solicitud (se precisó además que la iniciación del procedimiento debe ser formulada conjuntamente por las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, como se recoge finalmente en la Ley 21/2021), y se señala que la fijación de indicadores que acrediten la concurrencia de circunstancias de penosidad o peligrosidad será objeto de desarrollo reglamentario, que se abordará en el marco del diálogo social.

Se es plenamente consciente del atasco de solicitudes que hay, acordándose que:

[...] respecto a las solicitudes ya presentadas, el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones establecerá en el plazo de 6 meses un calendario para la resolución de los expedientes, priorizando de acuerdo con criterios objetivos de resolución de los mismos.

Esta medida, sin embargo, no se ha plasmado en la Ley 21/2021.

La disposición final segunda de la Ley 21/2021 encomienda al Gobierno a adaptar el marco regulador establecido en el RD 1698/2011 en el plazo de 3 meses desde el 1 de enero de 2022, en los términos que previamente sean acordados con las organizaciones empresariales y sindicales más representativas. Pero ya el nuevo artículo 206.3 de la LGSS permite inferir que se camina a un procedimiento más ágil, en el que se trabaje sobre indicadores generales previos⁴³. Y al efecto crea una Comisión, integrada –como se recogió en el Acuerdo social de 1 de julio de 2021– por los Ministerios de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, Trabajo y Economía Social, y Hacienda y Función Pública, junto a las organizaciones empresariales y sindicales más representativas a nivel estatal. El Acuerdo social de 1 de julio de 2021 no lo limitaba a las de este ámbito estatal; limitación que fue objeto

Rs. 13-5-2016); CC Grupo Acrismatic (Rs. 19-3-2019); V, IV y III CC Intervención Social de Bizkaia (Rs. 17-12-2018; Rs. 13-3-2015; Rs. 17-5-2013); CC estatal del sector de desinfección, desinsectación y desratización (Rs. 23-3-2018); VI, V y IV CC supermercados Grupo Eroski (Rs. 14-2-2018; Rs. 13-5-2013; Rs. 17-2-2012); CC sector siderometalúrgico de León para los años 2015, 2016, 2017 (Rs. 7-1-2016); CC de trabajo de la empresa Bufete Navarro y Asociados Bancario Valencia (Rs. 14-6-2012); CC empresa Distribuciones Juan Luna, SL (Rs. 26-04-2012); III CC empresa Consum (Rs. 30-1-2012); CC del sector de la construcción de Cantabria para 2012 (Rs. 2-1-2013), y para el periodo 2017-2021 (Rs. 5-1-2018); V CC del sector de la construcción (Rs. 28-2-2012); CC general del sector de la construcción (Rs. 21-9-2017); CC del sector de industrias de la construcción y obras públicas de la provincia de Granada, años 2016-2022 (Rs. 2-8-2021); CC de construcción y obras públicas de la provincia de Burgos (Rs. 19-2-2018).

⁴³ Así, dispone que:

Reglamentariamente se establecerán indicadores que acrediten la concurrencia de circunstancias objetivas que justifiquen la aplicación de tales coeficientes a partir de, entre otros, la incidencia, persistencia y duración de los procesos de baja laboral, así como las incapacidades permanentes o fallecimientos que se puedan causar.

de alegaciones en la tramitación parlamentaria⁴⁴. Esta Comisión será a la que encarga evaluar y, en su caso, instar la aprobación de los correspondientes reales decretos de reconocimiento de coeficientes reductores.

Con ello se evitará tener que hacer estudios *ad hoc*, que en algún caso puede que incluso sean informes contradictorios, y que inevitablemente hacen que sea un procedimiento farragoso, en el que se parte de cero ante cada solicitud, cuando hay elementos que pueden ser objetivados. No obstante, el retraso no se puede achacar a que intervengan diversas instituciones, ya que eso mismo ocurre con el procedimiento previsto para las personas trabajadoras incluidas en el Estatuto Minero (RD 2366/1984, de 26 de diciembre)⁴⁵, y que está siendo muy prolífico en cuanto a resoluciones dictadas por la propia DGOSS, ya que en los últimos 20 años se han dictado 1.127 resoluciones asignando coeficientes reductores⁴⁶.

Uno de los pocos aspectos que se recoge en la LGSS tras la Ley 21/2021 es la legitimidad para iniciar el procedimiento. Así, el artículo 206.2 solo prevé que pueda instarse conjuntamente (como se recogió en el Acuerdo social de 1 de julio de 2021):

- por organizaciones empresariales y sindicales más representativas, si el colectivo afectado está constituido por trabajadores/as por cuenta ajena;
- por asociaciones representativas de trabajadores/as autónomos y organizaciones empresariales y sindicales más representativas, cuando se trate de trabajadores/as por cuenta propia;
- por las organizaciones sindicales más representativas y la Administración de la que dependa el colectivo, cuando el procedimiento afecte al personal de las Administraciones públicas.

El RD 1698/2011 originalmente exigía que se tratara de organizaciones «más representativas a nivel estatal», cuestión que fue recurrida por el sindicato USO, declarando el TS nulo ese inciso⁴⁷. Por tanto, el RD 1698/2011 no exige la mayor representatividad. Por otro lado, el RD 1698/2011 habla de que tiene que ser «a instancia de los empresarios y trabajadores». El utilizar la conjunción «y» pudiera interpretarse en el sentido de que la petición

⁴⁴ A cargo de los Grupos Parlamentarios Republicano y Euskal Herria Bildu.

⁴⁵ La solicitud de asignación de coeficientes se efectuará por la representación de las personas trabajadoras, electiva o sindical, a la DGOSS, que es quien resuelve tras los informes del Instituto Nacional de la Silicosis, la Administración autonómica correspondiente en materia de salud laboral y la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

⁴⁶ Pueden consultarse en el Boletín Informativo de la Seguridad Social (BISS), acotando la búsqueda por años (https://w6.seg-social.es/bissWeb/BusquedaDisposicionesAction_int.do?reqCode=display&menuOption=BD).

⁴⁷ STS (Contencioso-Administrativo) de 22 de octubre de 2012 (rec. 816/2011) (BOE de 1 de junio de 2013).

debe ser «conjunta». Pues bien, inicialmente, la DGOSS no requería que fuese una petición conjunta, cosa que cambió en julio de 2017, aprobándose una circular por la que condicionaba la solicitud de nuevos colectivos a que fuese conjunta de las organizaciones sindicales y empresariales, cambio que en la práctica se tradujo en que se redujeran drásticamente las nuevas solicitudes⁴⁸.

Frente a estas interpretaciones (no necesidad de organizaciones más representativas ni petición conjunta), el nuevo artículo 206 incorpora a la LGSS la exigencia de que deba «instarse conjuntamente por organizaciones empresariales y sindicales más representativas». Con esta dicción se eleva a rango legal lo que era un criterio administrativo, sin que pueda alegarse que es un cambio inmotivado de la Administración, ya que desde 2022 aplicará en sentido literal la norma, que no admitirá interpretación al respecto. Y recupera la exigencia de que sean organizaciones más representativas, pero no a nivel estatal, como la redacción original exigía, y que fue declarada nula por el TS en 2012.

El que tras la reforma introducida por la Ley 21/2021 solo pueda iniciarse a instancia conjunta por organizaciones más representativas supone una notable restricción, dejando el monopolio de la solicitud a los sindicatos más representativos, lo cual no solo deja fuera al resto de sindicatos, sino que cierra a que –como hasta ahora ocurría– los grupos parlamentarios instasen al Gobierno a contemplar coeficientes reductores de la edad para colectivos varios, cosa que ocurría frecuentemente. Es una limitación lógica si se tiene en cuenta que la aplicación de los coeficientes conlleva un incremento de la cuota obrera y patronal, incremento que se subraya legamente en el nuevo número 4 del artículo 206, además de que en la valoración de la existencia de circunstancias que justifiquen la aplicación de tales coeficientes participa la patronal, tanto en el procedimiento inicial como el nuevo contemplado en el artículo 206.3 de la LGSS, por lo que permitir el inicio del procedimiento sin contar con la patronal es un camino destinado al fracaso.

Pero el que desaparezca la vía de oficio (Administración) no debe desresponsabilizar al Gobierno o al Parlamento de actuaciones en este campo, aunque se cursarían fuera del RD 1698/2011, usando la ley, como de hecho ha ocurrido en los últimos supuestos contemplados (Mossos, Policía Foral), que comenzaron bajo el procedimiento del Reglamento de 2011, pero finalizaron en la LPGE, no en real decreto. Esto podría ser especialmente relevante para colectivos laborales con baja presencia sindical o patronal (piénsese en las

⁴⁸ El 21 de mayo de 2018, la DGOSS desestimó la solicitud formulada por CGT, al considerar que se precisaba la actuación conjunta de las organizaciones empresariales y sindicales. Sin embargo, los tribunales entendieron que la Administración cambió inmotivadamente de criterio, vulnerándose el principio de confianza legítima, siendo lo contrario además una interpretación que limita la efectividad de los derechos fundamentales (derechos sindicales), rechazando que dicha petición deba iniciarse necesariamente de forma conjunta sindicatos y patronal (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 552/2021, de 30 de septiembre).

personas cuidadoras de dependientes o en las empleadas del hogar). Por ello, entendemos que el que se haya omitido la iniciación de oficio del procedimiento reglamentario no es obstáculo para que legalmente se contemplen otros colectivos en los que el interés público prime frente al acuerdo social de instar tales coeficientes.

El nuevo artículo 206.3 aclara el contenido que debe tener la solicitud, lo que evitará que posteriormente sea necesario requerir a quien lo solicite información adicional (que es una de las causas en la lentitud en la gestión de estos expedientes)⁴⁹.

4.2.3. Revisión decenal de los coeficientes reductores por actividad

Otra novedad introducida por la Ley 21/2021 (prevista en el Acuerdo social de 1 de julio de 2021) es el nuevo artículo 206.5 de la LGSS, tras el cual los coeficientes reductores establecidos no se mantendrán indefinidamente en el tiempo, sino que se obliga a ser reconsiderados (revisados) cada 10 años, con sujeción al procedimiento que se determine reglamentariamente. En caso de que se revisen, los efectos de la revisión no afectarán a la situación de las personas trabajadoras que, con anterioridad a la misma, hubiesen desarrollado su actividad y por los periodos de ejercicio de aquella. Se atiende así a la incidencia que las nuevas tecnologías pueden tener en la penosidad o peligrosidad de una actividad, que pueden determinar cambios en los sistemas productivos en los que se reduzcan los esfuerzos o riesgos, en consonancia a la filosofía de potenciar la prevención frente a la reparación, adaptando el trabajo a la persona, con lo que se evita que los trabajos penosos aparezcan como una situación inalterable durante la vida laboral, y cuyo desgaste se compensa con el adelanto de la edad de jubilación.

4.3. Reducción de la edad por discapacidad

Junto a la baja tasa de actividad de las personas con discapacidad (en especial las de tipo intelectual), hay otra característica de especial interés para lo que nos ocupa, y es la elevada edad media de las personas que prestan sus servicios en los centros especiales

⁴⁹ En particular, la solicitud (presentada por medios telemáticos):

[...] deberá ir acompañada de la identificación de la actividad laboral a nivel nacional a través de la categoría CNAE, subgrupo CNAE secundario, subgrupo y grupo de la clasificación nacional de actividades económicas, así como de la identificación de la ocupación o del grupo profesional, según el caso, especificando, en ambos supuestos, las funciones concretas que se desarrollan y que determinan que la actividad laboral que se realiza es de naturaleza excepcionalmente penosa, tóxica, peligrosa o insalubre y que acusa elevados índices de morbilidad o mortalidad, [...];

datos que permitirán agilizar el procedimiento, evitando tener que concretar dicha información posteriormente, evitando que la Administración tenga que solicitar la subsanación.

de empleo. Según datos de la Asociación Empresarial para la Discapacidad (AEDIS, 2020), más de la mitad de las plantillas de tales centros tiene 45 años o más, tendencia creciente. Tan importante como posibilitar su acceso es permitir una salida adecuada a sus singularidades, evitando una agónica permanencia en «activo» en la que el trabajo no sea ya una opción viable, sin alternativas para una salida por quedar su edad de jubilación aún lejana. Y ciertamente ese es el escenario actual, ya que las medidas específicas que se contemplan (el adelanto de la edad ordinaria) son insuficientes, como pasamos a explicar a continuación.

La Ley 35/2002, de 12 de julio, introdujo una vía de reducción de la edad ordinaria de jubilación, que hasta entonces solo se contemplaba debido a la actividad realizada, y desde entonces se atiende a criterios subjetivos de las personas trabajadoras: su discapacidad. Busca paliar el mayor esfuerzo y la penosidad que ocasiona para una persona trabajadora discapacitada la realización de una actividad profesional, circunstancia que puede posibilitar la reducción ordinaria de la edad de jubilación. Inicialmente se preveía solo para personas con una discapacidad de más del 65 % (con una reducción de hasta los 52 años, mediante la aplicación de coeficientes reductores), pero la Ley 40/2007 añadió otro supuesto: personas con discapacidad con un grado superior al 45 %, siempre que se trate de discapacidades reglamentariamente determinadas en las que concurren evidencias que determinan de forma generalizada y apreciable una reducción de la esperanza de vida de esas personas, exigiendo adicionalmente una serie de particularidades, la más relevante de las cuales es que la edad mínima es fija: 56 años. Se regulaba juntamente con el anticipo de edad por la actividad realizada, en el artículo 206 de la LGSS, desarrollado para el primer supuesto (supuesto ordinario) en el RD 1539/2003, de 5 de diciembre, y para el segundo (supuesto especial) en el RD 1851/2009, de 4 de diciembre.

Tras la Ley 21/2021 (y siguiendo lo previsto en el Acuerdo social de 1 de julio de 2021), la LGSS dedica un precepto específico a este supuesto: el artículo 206 bis de la LGSS (regulación separada que hemos indicado que hay que valorar positivamente), cuyo contenido es en esencia idéntico al que se contemplaba en el antiguo 206, con una sola diferencia, y es que para los supuestos de discapacidad superior al 45 % ya no se exige que las evidencias determinen de forma generalizada y apreciable una reducción de la esperanza de vida, sino que sean evidencias «contrastadas» (aquí está la novedad del 206 bis) que determinan de forma generalizada una reducción significativa de la esperanza de vida.

Pero donde se habían detectado importantes limitaciones era en el desarrollo reglamentario de la ley. Así, en el supuesto ordinario, poder jubilarse a los 52 años, en la práctica, queda reservado para las personas que se benefician del coeficiente del 0,5, ya que con el 0,25 es matemáticamente imposible reducir la edad hasta los 52. Recuérdese que los coeficientes reductores de la edad aplicables son como regla general 0,25 por año trabajado, mientras que se eleva a 0,5 por año trabajado cuando, además de tener una discapacidad de al menos el 65 %, se acredite la necesidad del concurso de otra persona para la realización

de los actos esenciales de la vida ordinaria⁵⁰. Y en el supuesto especial, la edad de 56 años es demasiado alta para determinados perfiles (especialmente discapacidad intelectual).

Son unas reglas muy restrictivas. En el Pacto de Toledo (2020), en su Recomendación número 8 (titulada «Personas con discapacidad»), se propone corregir la regulación de la anticipación de la edad de jubilación para personas con discapacidad⁵¹. El 3 de noviembre de 2020, el ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones aportó en el Senado unos datos demoledores respecto de su eficacia: en los últimos 10 años, solo se han acogido a la jubilación anticipada para personas trabajadoras con discapacidad igual o superior al 45 % 2.675 personas. Un «año normal», como 2015, fueron 345⁵². Por tanto, es una medida ineficiente.

Sin embargo, el proyecto de ley aprobado el 6 de septiembre de 2021 no contemplaba originalmente ningún cambio, sin reflejar lo aprobado en el Pacto de Toledo. Fue en el informe de la ponencia de 26 de noviembre de 2021 cuando se incorporó la nueva disposición adicional tercera, titulada «Mejora del marco regulador del acceso a la pensión de jubilación de las personas con discapacidad», que da un plazo de 6 meses al Gobierno para remitir a dicha Comisión parlamentaria «un informe acerca de los aspectos relacionados con la protección social de las personas con discapacidad que se recogen en la Recomendación 18 del Pacto de Toledo». La norma pone el acento en las personas con discapacidad intelectual (son las que experimentan más dificultades de mantenimiento del empleo con una edad avanzada), precisando que esa particular atención debe prestarse al colectivo de personas:

[...] que presentan mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo como las personas con parálisis cerebral, con trastorno de la salud mental o con discapacidad intelectual, incluidas las personas con trastorno del espectro del autismo, con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 33 %, así como las personas con discapacidad física o sensorial con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 65 %.

⁵⁰ La necesidad de ayuda de tercera persona es una cuestión del ámbito social, no sanitario, por lo que no consideramos que deba acreditarse mediante los mecanismos de valoración del grado de discapacidad, como hace la STS de 18 de febrero de 2015 (rec. 983/2014), siendo innecesario en caso de que haya sido declarado un grado de dependencia. Sobre esta cuestión, *vid.* Maldonado Molina (2016). Al respecto, *vid.*, igualmente, Martínez Mateo (2021, pp. 780 y ss.).

⁵¹ «Se corrigen los desajustes normativos que se hayan producido en las medidas de anticipación de la edad de jubilación, flexibilizando las regulaciones que se han revelado rígidas y que excluyen situaciones materialmente dignas de protección; en este sentido, también se analizará la problemática en el acceso anticipado a la pensión de jubilación de las personas trabajadoras con discapacidad, en relación con las exigencias en el tiempo de cotización requerido, así como para resolver las dificultades que se presentan respecto a la acreditación del mismo».

⁵² «Esto no es nada, esto es muy triste. Esto no debería ocurrir, cuando he visto las cifras, no he podido más que comprender claramente que la regulación es absolutamente insuficiente y tenemos que dar prioridad a este problema porque no es aceptable» (Sr. Escrivá).

Ese informe será la base a partir de la cual, y en el plazo de 3 meses adicionales, el Gobierno impulse una reforma del marco regulador establecido en el RD 1539/2003, de 5 de diciembre, y en el RD 1851/2009, de 4 de diciembre.

Esta reforma del marco regulador deberá permitir una salida digna del mercado laboral a las personas con discapacidad, en especial a las que presentan discapacidad intelectual, para hacerla verdaderamente operativa, sin que tengan que buscar alternativas que no se adecúan al perfil laboral de estas personas.

5. Conclusiones

En materia de jubilaciones anticipadas, la Ley 21/2021 se ha ajustado con precisión a lo acordado por los agentes sociales el 1 de julio de 2021 en el Acuerdo social de esa fecha. Se asume que las medidas hasta la fecha no han conseguido aproximar lo suficiente la edad real de jubilación a la legal (muy posiblemente por la aplicación tan gradual introducida en 2011 y 2013, más los numerosos supuestos que siguieron –y siguen– bajo la legalidad anterior), y se acuerda darle otro impulso.

No se trata de una reforma rupturista. No se tocan los elementos estructurales de las mismas (modalidades, requisitos), centrándose en los coeficientes penalizadores, introduciendo unos más equitativos (al pasar de trimestrales a mensuales) y beneficiosos en términos generales, aunque más elevados para quienes adelantan al máximo su retiro, en especial si es voluntario. Es una reforma con la que los coeficientes penalizadores se distribuyen irregularmente, focalizando la mayor penalización en quien usa los 24/48 meses de anticipación (según sea voluntaria/involuntaria) de su edad, y la menor en quien lo hace sin aprovechar todo el tiempo potencialmente posible. E igualmente (como ocurría con anterioridad) fija coeficientes más suaves a medida que la vida laboral acreditada es mayor, lo que también incentiva el retraso del cese de la actividad. Con ambas medidas (coeficientes más duros cuanto mayor sea el adelanto, coeficientes más duros cuanto menor es la vida cotizada), se confía retrasar unos meses la edad media del retiro. Por el contrario, la jubilación por causa involuntaria se facilita (ampliando los supuestos) y suaviza (los coeficientes pasan a ser mensuales, pero además siempre quedan por debajo de los que hubieran correspondido con la legislación anterior).

Solo pretende atrasar unos meses la decisión de retiro, sin endurecer el conjunto de las reglas. Al contrario, hace una intervención quirúrgica focalizada en el perfil de las personas que se jubilan voluntariamente porque la cuantía de la pensión resultante les compensa: personas que se retiran 2 años antes de la edad que les corresponde (mayoritariamente hombres), con una pensión elevada (un 10 % supera la pensión máxima). Por tanto, es un ajuste suave pero certero, porque el coeficiente de los meses 23/24 es tan elevado que desincentivará con seguridad a los futuros/as pensionistas. En definitiva, una reforma

inspirada más en la equidad que en la sostenibilidad, como podemos comprobar si recapitulamos cuáles son las medidas favorables a la persona asegurada:

- Coeficientes penalizadores mensuales.
- Coeficientes coincidentes sea cual sea la modalidad de jubilación anticipada en los meses 7 a 20 más cercanos a la jubilación, de modo que en la voluntaria se penaliza especialmente los 6 meses más cercanos a la edad de retiro, y los meses 23 y 24 (y, en algún caso, meses 21 y 22) (porcentajes lógicos teniendo en cuenta que el 75 % se jubila 2 años antes).
- Se extienden los coeficientes de la jubilación involuntaria a las personas que se jubilen voluntariamente tras al menos 3 meses percibiendo el desempleo asistencial.
- Amplía los supuestos para acceder a la jubilación involuntaria a todos los supuestos de despido por causas objetivas e incluye la extinción del contrato por voluntad de la persona trabajadora por las causas previstas en los artículos 40.1, 41.3 y 50 del ET.
- Para el periodo de carencia, se computa el servicio social femenino (ya estaba aplicándose por la Administración tras sentencia del TS).

Pero es que incluso cuando se aprueban medidas más restrictivas (como las nuevas reglas de la jubilación voluntaria en caso de base reguladora superior a la pensión máxima), se hace de modo extraordinariamente gradual (excesivamente generoso, a nuestro juicio), porque no se aplicará hasta 2034.

Junto a estos «ajustes» de las jubilaciones anticipadas, se consolidan las reglas transitorias para las personas que hubieran dejado de estar incluidas en un régimen antes del 1 de abril de 2013, reglas que venían prorrogándose cada año. No son pocos los supuestos con esta tipología (el 39 % en las anticipadas no voluntarias), por lo que no consideramos que sea positiva su prórroga (tampoco lo era cuando era coyuntural, al contrario, porque reflejaba improvisación técnica), ya que con esta vía se eluden normas que se aprobaron hace una década (Ley 27/2011), lo que conduce a mantener vías de jubilación de primera y de segunda clase, que solo generan sentimiento de discriminación e inseguridad.

También es una muestra de solidaridad (y reconocimiento de falta de equidad de la legalidad anterior) la aprobación del complemento económico para quienes se jubilaron anticipadamente entre 2002 y 2022 reuniendo un largo periodo de cotización y, en su caso, baja cuantía, y que en la práctica supone aplicar retroactivamente los nuevos coeficientes en caso de que beneficie a la persona asegurada, aunque fijando la fecha de efectos económicos en el 1 de marzo de 2022, y que tendrá más mordiente entre las que se jubilaron voluntariamente.

Si en las jubilaciones anticipadas vemos que la Ley 21/2021 es decidida, actuando sobre perfiles específicos de asegurados/as y con reglas absolutamente detalladas y bien orientadas, no ocurre igual con las jubilaciones a edades reducidas. Para empezar, porque reproduce la –a nuestro juicio– errónea sistemática que se introdujo con la Ley 40/2007, calificando de jubilación anticipada algo que es reducción de la edad ordinaria sin penalización. Se ha perdido la oportunidad de corregir esa incorrecta denominación, volviendo a la sistemática anterior a 2007. Y respecto del contenido, porque, si bien se incorpora un régimen más concreto que el que existía, vuelve a quedar al desarrollo reglamentario el núcleo de la regulación, encomendando una reforma en profundidad del estéril Reglamento de 2011, y limitándose a identificar a los sujetos legitimados para instar el procedimiento, que pasan a ser en exclusiva los representantes más representativos de personas trabajadoras y empresarios –conjuntamente, con reacción de la ley frente a la sentencia que permitía instarlo solo por la representación de las personas trabajadoras–, omitiendo el inicio de oficio, aunque consideramos que no obsta a que por ley se incorporen nuevos colectivos, cuando se trate de colectivos con baja representación.

Sí consideramos acertada la regulación separada de la reducción de edad por la actividad y por la discapacidad que introduce la Ley 21/2021, no solo porque las causas y lógica de uno y otro supuesto son muy diferentes, sino porque el procedimiento para solicitar la reducción no procede en los supuestos de discapacidad.

En relación con la reducción de edad para personas con discapacidad, la Ley 21/2021 solo aporta el compromiso de impulsar una reforma (en consonancia con la Recomendación 18 del Pacto de Toledo) que corrija la absolutamente deficiente regulación actual, con la que en algunos casos es matemáticamente imposible que puedan adelantar su edad de retiro, cuestión especialmente grave con respecto a personas con discapacidad intelectual, que carecen de una salida digna del mercado laboral.

Referencias bibliográficas

- AEDIS. (2020). IV Análisis de datos sobre empleo y discapacidad intelectual, diciembre. <https://asociacionaedis.org/news/la-discapacidad-intelectual-presenta-una-de-las-tasas-de-actividad-y-empleo-mas-bajas-del-colectivo-en-2019/>.
- DGOSS. (2021). Informe económico-financiero del Proyecto de Presupuestos de la Seguridad Social de 2022. <https://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/7bf39bf2-4622-4e78-8228-2e0cf7b53bc0/2022103ECO.pdf?MOD=AJPERES>.
- Maldonado Molina, J. A. (2008). La reforma de la jubilación en la Ley 40/2007, de 4 de diciembre. En J. L. Monereo Pérez (Dir.), *La reforma de la Seguridad Social: estudio sistemático de la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social* (pp. 307-355). La Ley.
- Maldonado Molina, J. A. (2016). Coeficiente reductor de la jubilación de trabajadores con discapacidad: ¿quién valora la necesidad de ayuda de tercera persona? *Revista de Derecho de la Seguridad Social, núm. extraordinario*, 149-154.
- Maldonado Molina, J. A. (2019). *La renovada prórroga de la legislación vigente antes de la Ley 27/2011 en materia de jubilación. Los Reales Decretos-Leyes 20/2018 y 28/2018*. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 432, 29-59.
- Maldonado Molina, J. A. (2020). *El Tribunal de Justicia de la Unión Europea facilita el acceso a la jubilación anticipada de los emigrantes retornados. Comentario a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 5 de diciembre de 2019, asuntos acumulados C-398/18 y C-428/18*. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 445, 160-166.
- Maldonado Molina, J. A. (2021). *Discriminación indirecta vs. sostenibilidad del sistema. La imposible jubilación anticipada voluntaria de las empleadas del hogar. Comentario a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 21 de enero de 2021, asunto C-843/19*. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 457, 205-216.
- Martínez Mateo, C. J. (2021). La jubilación de los trabajadores con discapacidad. En J. L. Monereo Pérez, M. N. Moreno Vida, A. Márquez Prieto, F. Vila Tierno y J. A. Maldonado Molina (Dirs.), *La protección jurídico-social de las personas con discapacidad. Un enfoque integral y exhaustivo* (pp. 777-794). Laborum.
- MISM. (2021). Memoria del análisis de impacto normativo del anteproyecto de Ley de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones. https://www.congreso.es/docu/docum/ddocum/dosieres/sleg/legislatura_14/spl_27/pdfs/2.pdf.
- Moreno Romero, F. (2014). Las jubilaciones anticipadas y el RDL 5/2013, de 15 de marzo. En J. I. García Ninet (Dir.) y P. Burriel Rodríguez-Diosdado (Coord.^a), *El impacto de la gran crisis mundial sobre el Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social: su incidencia en España, Europa y Brasil (2008-2014)* (pp. 705-728). Atelier.
- Moreno Romero, F. (2017). La acción protectora del sistema de Seguridad Social para los trabajadores incorporados al régimen especial de trabajadores por cuenta propia o autónomos. En J. L. Monereo Pérez y F. Vila Tierno (Coords.), *El trabajo autónomo en el marco del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Estudio de su régimen jurídico* (pp. 501-550). Comares.