

La reforma de la Pensión de Jubilación en la Ley 21/2021, de 28 de diciembre

Retirement pension reform of Law 21/2021, of 28th December

JUAN ANTONIO MALDONADO MOLINA

*Catedrático (acreditado) de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Granada*

© <https://orcid.org/0000-0002-5673-3620>

Cita sugerida: MALDONADO MOLINA, J.A. " La reforma de la Pensión de Jubilación en la Ley 21/2021, de 28 de diciembre". *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. 30 (2022): 63-89.

Resumen

Recogiendo fielmente lo pactado en el Parlamento y por los Agentes Sociales, la Ley 21/2021 introduce varias modificaciones con las que trata de retrasar el cese de la actividad, actuando sobre los coeficientes penalizadores de la cuantía (que se redistribuyen otorgando un mayor peso a los meses más alejados a la edad legal, y menor al resto), y premiando la demora en el retiro por encima de la edad ordinaria, con una novedosa cantidad a tanto alzado. Junto a ello, se modifica la forma de topas las pensiones en caso de jubilaciones voluntarias. Por otro lado, se sientan las bases para una reforma reglamentaria de las edades reducidas por la actividad realizada o por discapacidad. Y se introducen medidas en orden a fortalecer la equidad de los ya jubilados anticipadamente que acreditaron un largo período cotizado, con un nuevo complemento. La jubilación activa se endurece, tratando de encauzar a los autónomos a la jubilación demorada (figuras sobre las que se establece un régimen de incompatibilidad). Todo ello conforma una reforma inspirada más en la equidad que en la sostenibilidad.

Abstract

Faithfully reaffirming what was agreed in Parliament and by Social Agents, Law 21/2021 introduces several amendments with which it seeks to delay the cessation of activity, acting on the penalising coefficients of the amount (which are redistributed, giving greater weight to the months furthest from the legal age, and less to the rest), and rewarding the delay in retirement above the ordinary age with a novel lump-sum amount. In addition, the way in which pensions are capped in the case of voluntary retirement has been changed. Furthermore, it provides the basis for a regulatory reform of reduced ages due to activity carried out or a disability. Furthermore, measures have been introduced in order to strengthen the equity with a new supplementary payment for those who have already retired early and had a long contributory period. Active retirement has been tightened, with an attempt to steer the self-employed into delayed retirement (figures for which an incompatibility regime has been established). All this makes for a reform inspired by equity rather than sustainability.

Palabras clave

Jubilación anticipada; trabajo penoso; trabajo con discapacidad; jubilación demorada; jubilación activa

Keywords

early retirement; arduous work; working with a disability; delayed retirement; active retirement

1. INTRODUCCIÓN

Comenzamos con una advertencia sistemática, y es que solo analizaremos las reformas que afectan de modo exclusivo a la pensión de jubilación, sin estudiar otras que afectan al conjunto de las pensiones, como es la revalorización de pensiones, aunque debe tenerse presente para una visión completa de las novedades introducidas en la materia por 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 pensiones.

En lo relativo a la pensión de jubilación, el objetivo reformista es aproximar la edad media real de las nuevas altas por jubilación a la fijada por la norma. Esta idea apareció (una vez más, como viene sucediendo desde 2007) 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”), 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)¹. El Acuerdo Social de 1 de julio de 2021², 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 también el de los agentes sociales, volviendo a poner en primer plano el papel de concertación social en materia de Seguridad Social.

Busca desincentivar la jubilación anticipada voluntaria (ligeramente, ya que solo lo hace a quienes quieren aprovechar al máximo el adelanto permitido por la norma), e incentivar la demorada (a costa de la activa).

2. LAS JUBILACIONES ANTICIPADAS

2.1. Reglas comunes en orden a la distribución de los coeficientes reductores

La Ley 21/2021 no introduce grandes cambios estructurales en este aspecto, pudiendo calificarse como una reforma selectiva, casi quirúrgica, teniendo en cuenta el perfil de los que se jubilan antes voluntariamente porque la cuantía de la pensión resultante les compensa: personas que se retiran dos años antes de la edad que les corresponde (mayoritariamente hombres), con una pensión elevada (un diez por ciento 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 dos meses más lejanos a la edad ordinaria); y actuando igualmente sobre los que 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 menos a los que lo hacen 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 período 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 completos), pero se opta por un ajuste “suave”, como pasamos a comprobar, ya que solo hay una mayor penalización en las voluntarias (y centrada en los que anticipan más de

¹ Disponible en <https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/16062021-Componente30.pdf>.

² 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. Disponible en https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/inclusion/Documents/2021/070721-acuerdo_pensiones.pdf

un año el retiro; y sobre los 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 los ya jubilados 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 (RD-ley 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 RD-ley 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 traduce 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 el futuro 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 RD-Ley 5/2013 los coeficientes siempre eran más beneficiosos en la involuntaria que 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 novedades de la jubilación involuntaria³, 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 dos 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 seis 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 prevista (no en la de 41,5 a 44,5), y la 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 voluntaria e involuntaria cuando el nuevo coeficiente de la jubilación voluntaria mejora (no solo iguala) al hasta ahora vigente de la jubilación involuntaria⁴.

³ Modificaciones Tercera y Cuarta a la Jubilación anticipada involuntaria, recogida en la página 7 del Acuerdo.

⁴ 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.

- 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 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 los jubilados 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.

2.2. Jubilación anticipada por voluntad del interesado

2.2.1. Marco general

Prevista en la Ley 27/2011, y reformada antes de su entrada en vigor por el RD-ley 5/2013, exige tres requisitos, el tercero de los cuales solo se examina si se cumplen los dos primeros:

- a. Edad: se exige que la edad esté comprendida dentro de los dos años anteriores a la edad de jubilación.
- b. Acreditar un período 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 período de prestación del servicio militar obligatorio o de la prestación social sustitutoria, con el límite máximo de un año. Y con la Ley 21/2021 encontramos una novedad, y es que a estas asimilaciones a período cotizado se suma el servicio social femenino obligatorio (en coherencia con lo resuelto por el TS en 2020⁵).
- c. La pensión a percibir⁶ debe superior al 100% de la pensión mínima que correspondería al interesado por su situación familiar al cumplimiento de los 65 años de edad. La lógica es que quien decide voluntariamente jubilarse anticipadamente, lo debía 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 el asegurado, que burlaría las consecuencias de su decisión. Esta regla ha generado problemas especialmente al colectivo de empleadas del hogar, aunque el TJUE declaró en 2021 que no hay discriminación indirecta pese a que

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).

⁵ STS núm. 115/2020, de 6 de febrero y Criterio de gestión del INSS 3/2020, de 18 de febrero.

⁶ La STJUE de 5 de diciembre de 2019 corrigió una contradicción que existía en nuestro Derecho, como era el de sumar las prestaciones que se percibieran de varios Estados, en orden a calcular el importe del complemento por mínimos, pero no hacerlo si de lo que se trataba era demostrar que no se iba a necesitar recurrir a tales complementos, de modo que aunque la LGSS habla de “pensión a percibir”, en singular, debe computar también la pensión que se perciba de otro país europeo.

estadísticamente las más perjudicadas sean las mujeres⁷. 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 adelantando que el importe de las pensiones de los jubilados 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 los que optan por jubilarse voluntariamente lo hacen a los 63 años⁸, y de los que se jubilan a esa edad el 9% perciben la pensión máxima⁹, datos que deben tenerse presentes a la hora de valorar las reformas introducidas por la Ley 21/2021.

2.2.2. Reformas introducidas por la Ley 21/2021

Junto con la introducción del servicio social femenino obligatorio como asimilación en orden 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 resultara 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 a un único porcentaje por año de anticipo de la jubilación (como ocurría desde 2008 hasta 2013), ni por trimestres (Ley 27/2011 y RD-ley 5/2013), sino que pasa a ser mensual. Una medida que en términos generales beneficia al asegurado, 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 diferente¹⁰.

En comparación con la situación anterior, el que solo adelante un año su jubilación recibirá menor penalización, mientras que el que lo haga por el máximo de los dos años, sufrirá una mayor reducción, porcentajes lógicos teniendo en cuenta que el 75% se jubila anticipadamente dos años antes. Al igual que ocurría hasta ahora, para el cómputo de los periodos de cotización se tomarán

⁷ 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.

⁸ El 24,02% lo hace a los 64 años, y solo el 0,47% a los 65 años. MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES (2021, p. 67).

⁹ La pensión media de las mujeres jubiladas con esta modalidad es superior en un 4%, pero en la involuntaria es 18% inferior, tal y como recoge la Memoria del Anteproyecto de Ley. MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES (2021, pp. 68 y 92).

¹⁰ 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

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 seis meses en los que ahora se penaliza más que antes.

Tabla 1. Casos en los que la penalización nueva (D) es superior a la anterior (A) 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	16	21	-5	15	19	-4	14	17	-3			
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	2	3,52	-1,52	1,9	3,36	-1,46	1,8	3,2	-1,4	1,6	3,04	-1,44
2		3,38	-1,38		3,23	-1,33		3,08	-1,28		2,92	-1,32
		3,26	-1,26		3,11	-1,21		2,96	-1,16		2,81	-1,21
1												

Tabla de elaboración propia

El nuevo artículo 208.3 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 el trabajador estuviera percibiendo el subsidio asistencial por desempleo y lo hubiera hecho durante al menos tres meses. El que se aplique 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 dos 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 BR el porcentaje que corresponda por meses de cotización. El resultado de esta regla era que en la práctica no se penalizaba a un trabajador 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 art. 4 de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, fijó un coeficiente reductor adicional que se aplicaría sobre la pensión máxima, coeficiente que se incrementó con el RD-ley 5/2013, de 15 de marzo¹¹ al 0,50% 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 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

¹¹ Ese coeficiente iba a ser inicialmente el 0,25% por cada trimestre o fracción de trimestre de anticipación. Es decir, 1% anual.

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)¹²; 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 por el igual.

El que solo se les penalizara con un 2% anual frente al resto (que sufrían 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 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 período 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 dos 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 barajarse¹³.

De esta novedosa regla se excluyen las personas que se jubilen voluntariamente pero en el momento de jubilarse esté percibiendo el subsidio asistencial por desempleo, y lo haya hecho durante al menos tres meses, en cuyo caso -como hemos indicado- serán de aplicación los coeficientes reductores previstos para la jubilación anticipada por causas no imputables al trabajador, 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 0,50% por cada trimestre o fracción de trimestre de anticipación (nuevo artículo 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 los 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 inicial¹⁴.

¹² En este sentido, recordemos que el Pacto de Toledo de 2020 en la Recomendación núm. 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 núm. 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».

¹³ El Ministro, Sr. Escrivá, planteó un coeficiente del 8 por ciento anual en caso de jubilaciones voluntarias (disponible en https://cincodias.elpais.com/cincodias/2021/02/25/economia/1614283139_904634.html). En el Senado dijo que se hará en 2021 (disponible en <https://www.eleconomista.es/economia/noticias/11113193/03/21/Escriva-preve-endurecer-la-jubilacion-anticipada-antes-de-finales-del-2021.html>)

¹⁴ 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 (...)

- Pero realmente no se aplicará totalmente hasta 2034, ya que:
 - a) Gradualmente, para el período 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).
 - b) Y en ese período 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 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 € un 0,5% por trimestre o fracción que anticipe (13,54 €)¹⁵.

La nueva disposición transitoria trigésima cuarta justifica esta limitación -en su número uno- en que sólo 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 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 si:
 - a) 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.

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 RD-ley 5/2013, que se abordaron con criterios interpretativos divergentes por la DGOSS, ya que la “no inclusión” -en rigor- exigirá pasar a una situación de no alta, dado que tanto las altas como las situaciones asimiladas al alta determinan la inclusión en un Régimen.

en que sugiere que indica que “entrará en vigor a partir del 1 de enero de 2024”, aclarando 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».

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

- b) La extinción se produzca después de esa fecha como consecuencia de decisiones adoptadas en ERE, 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, sino que de oficio la entidad gestora (INSS/ISM) aplicará la más favorable.

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

2.3.1. 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 al trabajador. 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 uno de los cuatro 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 dos.
- El período de carencia exigido es menor: 33 años, en lugar de 35 (con las mismas asimilaciones que la voluntaria, incluyendo el servicio femenino).
- No se condiciona a que el importe sea superior a la pensión mínima.
- La penalización es menor que la correspondiente a la jubilación voluntaria.
- No se aplican reglas especiales para cuando la base regular sea superior a la pensión máxima (novedad introducida con la Ley 21/2021), manteniéndose las previstas desde el RD-ley 5/2013 (0,5% trimestral).

2.3.2. Reformas introducidas por la Ley 21/2021

Las reformas introducidas por la Ley 21/2021 afectan a dos cuestiones: los coeficientes aplicables, y los supuestos que se consideran como causa no imputable al trabajador.

a) Nuevos coeficientes penalizadores

A diferencia de la jubilación anticipada voluntaria, los nuevos coeficientes lejos de endurecerse en algunos meses, se han suavizado, dado que al aplicarse por mes en lugar del trimestre, comparativamente suele ser menor al que hubiera correspondido previamente. Y frente a los previstos para la jubilación voluntaria, no siempre son crecientes a medida que son más los meses que se adelanta el retiro. Por el contrario, recordemos que los meses 7 a 20 más próximos a la edad ordinaria son comunes para la voluntaria e involuntaria (y el 21 de tres de las cuatro franjas prevista -no en la de 41,5 a 44,5-, y la 22 en una de las franjas: la de 44,5 o más). Y los 6 meses previos a la edad ordinaria son inferiores en la jubilación anticipada involuntaria, remitiéndonos en estos dos puntos (señalados en la Exposición de Motivos como novedades para esta modalidad), a lo indicado *supra* en el apartado 1.2. Reglas comunes: distribución de los coeficientes reductores de la pensión¹⁶.

¹⁶ Incremento penalización por mes en caso de jubilación anticipada involuntaria:

2.4. Reglas transitorias sobre jubilaciones anticipadas

2.4.1. Aplicación de la legislación anterior a trabajadores con relación extinguida antes de 1 de abril de 2013

El número 5 de la disposición transitoria cuarta 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 RD-ley 20/2018, de 7 de diciembre, norma que parecía dar un trato privilegiado a los trabajadores jubilados parcialmente frente al resto (y dentro de ellos, a los del sector manufacturero), trato preferente que se corrigió en parte con el RD-Ley 28/2018, de 28 de diciembre. Nuevas prórrogas llegaron con el RD-ley 18/2019, de 27 de diciembre (hasta 2021 la prórroga aprobada inicialmente hasta 2020), y RD-ley 2/2021, de 26 de enero (hasta 2022).

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

a) Se mantiene *sine die* la legalidad anterior para las extinciones acaecidas antes de 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. 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 el Informe Económico-Financiero del Proyecto de Presupuestos 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»¹⁸.

b) Se suprime la opción por el interesado

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 Ley¹⁹). 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 favorable²⁰. El RD-ley 28/2018, de 28 de diciembre, reconoció expresamente el derecho de opción de los interesados entre la aplicación de la legislación vigente en la fecha del hecho causante, o la legalidad vigente antes de 1 de abril de 2013. Esta opción estaba pensada para posibilitar la jubilación anticipada voluntaria, que no era una modalidad prevista

¹⁸ DIRECCIÓN GENERAL DE ORDENACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL (2021, p. 211).

¹⁹ «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».

²⁰ Criterio 92/2000, RJ 97/2014, el 9 de septiembre.

antes de 2013, y que da más juego a la autonomía de la voluntad del futuro jubilado, 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 indicar 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.

2.4.2. 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 epígrafe «b) Aplicación de los coeficientes penalizadores cuando la pensión supera el límite máximo de las pensiones», al que nos remitimos.

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

La Ley 21/2021 introduce un nuevo complemento, destinado exclusivamente a los ya jubilados con la legalidad anterior (en concreto, los que se hayan jubilado en los últimos veinte años, desde enero de 2002 a 31 de diciembre de 2021), y lo hicieran en unas condiciones que ahora se consideran poco equitativas. A ellos, 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)²¹, 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 a los jubilados 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 anticipadamente de modo involuntario antes de 2002, que en una parte han servido de inspiración a este complemento, reproduciéndose literalmente parte de lo previsto en aquel momento²².

Los destinatarios 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 cuarenta años de actividad, exigirle que se mantenga activo en las mismas condiciones que el que ha trabajado mucho menos, no es solidario. Pero tampoco equitativo, si se atiende al esfuerzo de cotización realizado.

²¹ 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”.

²² 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.

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 cotizados²³, con una pensión media de 1.724,19 €. De ellos, el 23% son mujeres, y el 77% hombres (porcentaje de hombres superior al que hay entre lo que se jubilaron con menos años cotizados, que es el 62%)²⁴.

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 al asegurado, 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 al beneficiario 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 cuatro años en caso de jubilación involuntaria -que era el supuesto ordinario antes de 2013- o dos 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 euros) con el régimen introducido:

- Por un lado, por el RD-ley 16/2001, de 27 de diciembre (y Ley 35/2002, de 12 de julio), así como la Ley 40/2007, que modificó algunos coeficientes reductores y limitó un año el adelanto, pasando a 61 años (en vigor desde 2008)²⁵.
- Por otro, el derivado de la Ley 27/2011 (en la redacción dada por RD-Ley 5/2013), que optó por coeficientes reductores trimestrales, y diferencia entre jubilación voluntaria y por causa no imputable al trabajador²⁶.

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.

²³ Según la tipología, 112.277 se jubilaron involuntariamente, y 123.264 voluntariamente. MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES (2021, p. 98).

²⁴ MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES (2021, pp. 95 a 98).

²⁵ 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 al mutualismo laboral antes de 1967, que a su vez podía derivar del cese voluntario o involuntario, siendo en ambos casos hasta 5 años antes de la edad (60 años), con una penalización del 8% anual (si voluntario), o 6% (involuntario).
- Jubilación anticipada común (afiliados tras 1967), que solo preveía el cese involuntario, con anticipación de hasta 4 años (61 años), y una penalización del 6%.

²⁶ En 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-. Y en la jubilación por causa no imputable al trabajador: 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 41,5.

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

a) Acreditar al menos 44 años y 6 meses de cotización, o bien -si la cuantía de su pensión es inferior a 900 euros 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 los 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 períodos 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 reunían²⁷.

b) Que la cuantía de la pensión inicial hubiera sido superior si se le hubiere 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 es²⁸, se le aplican los límites máximos (artículo 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 los jubilados antes de 2002- hará que en muchos casos esta medida quede neutralizada, sobre todo en el segundo supuesto previsto (pensiones inferiores a 900 euros 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 disposición adicional 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 tres meses, desde el 1 de enero de 2022, situando los efectos económicos antes de que finalice ese plazo: el 1 de marzo de 2022²⁹. El antecedente normativo de esta medida (la Ley 40/2007) fijaba exactamente el mismo procedimiento y plazo de tres 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 eficaz, ya que en la tramitación parlamentaria se aprobó una propuesta del Grupo Parlamentario Plural, concretada en la Disposición adicional primera bis, en la que se encarga al Gobierno la elaboración (en el plazo de un 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

²⁷ MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES (2021, pp. 93 y 94).

²⁸ El número 3 de la disposición adicional primera subraya que el nuevo complemento tendrá la naturaleza de pensión de jubilación, abonándose en catorce pagas.

²⁹ 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 los beneficiarios 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.

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 los que 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 y coste³⁰ (sobre el 81,2% de los potenciales beneficiarios, que es de los que disponían 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 beneficiarios por una u otra modalidad son muy similares (algo más alto en las involuntarias).

3. LA JUBILACIÓN A EDADES REDUCIDAS

3.1. Consideraciones generales sobre su errónea calificación como jubilaciones anticipadas

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 del trabajador (caso de personas trabajadoras con discapacidad), hasta 2022 se contemplaba conjuntamente en el artículo 206 LGSS, bajo la rúbrica «Jubilación anticipada por razón de la actividad o en caso de discapacidad», pasando tras la Ley 21/2021, de 28 de diciembre, 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 diez 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 artículo dedicado a “reglas comunes para supuestos de reducción de la edad ordinaria”³¹.

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 TC- que no son jubilaciones anticipadas, remarcando (a efectos de si puede proceder la IP tras la edad de retiro aplicable por discapacidad) que “tenemos los supuestos en que

³⁰ MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES (2021, pp. 107 y 108).

³¹ El número reiterado señala que la aplicación de los correspondientes coeficientes reductores de la edad en ningún caso dará lugar a que el interesado pueda acceder a la pensión de jubilación con una edad inferior a la de cincuenta y dos 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, jubilación demorada, y a cualquier otra modalidad de jubilación anticipada.

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 protección³². Frente a ello, el TC entiende -con una interpretación sistemática- que al estar englobados 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 como lo que su propia denominación indica, una jubilación que se anticipa a la prevista»³³. Por ello, debemos subrayar que la LGSS arrastra -a nuestro juicio- desde la reforma introducida por el artículo 3 de la Ley 40/2007³⁴ una errónea sistemática a la hora de regular la edad reducida por actividad o discapacidad. 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 IP a alguien que lleva años como jubilado, lo cual no tiene sentido ya que la IP determina quedar incapacitado para seguir trabajando, cosa que no procedía ya en tal caso.

3.2. Reducción de la edad por la actividad realizada

3.2.1. El insuficiente marco regulador previo

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 que se ha 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.

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 penosidad³⁵. 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.

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 Ley de PGE para 2022 se han incorporado dos colectivos que llevaban años reclamándolo: a) Régimen Especial del Mar; b) Trabajadores del R.E. 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) Erztaintza; i) Policía Local; j) Mossos d’Esquadra; k) Policía Foral de Navarra.

³² STS 2474/2020, de 29 de junio de 2020, Recurso 1062/2018.

³³ STC 172/2021, de 7 de octubre, sentencia que cuenta con dos Votos Particulares, y que considera que la interpretación realizada por la STS 172/2020 conlleva una discriminación por motivo de discapacidad, declarándola nula.

³⁴ La Ley 40/2007, en su artículo 3.2, suprimió los apartados 2 y 3 del artículo 161 LGSS, que regulaban separadamente las jubilaciones anticipadas y las edades reducidas.

³⁵ Algunos colectivos intentaron una aplicación analógica de estos beneficios, sin obtener satisfacción a sus pretensiones, como es el caso de los trabajadores de centrales nucleares (STS de 21 de enero de 1998).

La regulación de los bomberos (2008) marcó las condiciones a las que accedieron posteriormente otros empleados públicos (Erztaintza, policía local, Mossos d'Esquadra, policía foral Navarra) y al régimen previsto en el RD 1698/2011, y es que 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 Ley 22/2021, de PGE para 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.

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 disposición adicional segunda Ley 40/2007, de 4 de diciembre). El tan ansiado procedimiento general se aprobó mediante RD 1698/2011, de 18 de noviembre. Pero finalmente ha resultado frustrante y estéril, dado que contiene un procedimiento complejísimo, en el que se ven involucrados numerosos actores, y en la práctica lo hace casi inviable, y de hecho solo un colectivo lo ha conseguido culminar exitosamente en los diez años que lleva aplicándose habiéndolo solicitado unos 30³⁶ (aunque la policía foral de Navarra y Mossos d'Esquadra lo habían iniciado, no se ha aprobado por RD, sino por la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de PGE para 2022, y por tanto fuera de ese procedimiento). 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.

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 seis 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.

3.2.2. Las reformas introducidas por la Ley 21/2021

La Disposición final segunda de la Ley 21/2021, de 28 de diciembre, encomienda al Gobierno a adaptar el marco regulador establecido en el RD 1698/2011 en el plazo de tres 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 LGSS permite inferir que se camina a un procedimiento más ágil. Así, las novedades introducidas son (siguiendo el orden del artículo 206):

a) Simplificación de los tipos de reducciones previstas (art. 206.1). 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 trabajador en el que concurren las circunstancias

³⁶ Entre ellos, Bomberos de Galicia, Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía, Empresa de Transformaciones Agrarias, S.A. y Navantia; Trabajadores de la Enseñanza; Personal que presta servicios en Centro de Seguridad Marítima Jovellanos; Actividades con riesgo de exposición al amianto; Técnicos de Mantenimiento y Personal de mantenimiento de aeronaves civiles; Policías locales (lo consiguieron en 2018); 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 (Avilés); industrial Química del Nalón; Conductores Mecánicos de transporte mercancías por carretera; Policía Portuaria en Puertos del Estado; NISSAN Motor Ibérica (Cantabria); Buceadores profesionales; Vigilantes de seguridad, guardas rurales y sus especialidades y escoltas (Sector de seguridad privada); Responsables y auxiliares de circulación de ferrocarriles de la Generalitat Valenciana; Trabajadores de las empresas auxiliares de instalaciones y mantenimientos de la industria petroquímica; Policía Foral de Navarra; Mossos d'Esquadra (estos dos últimos lo han conseguido en 2022 pero por Ley).

previstas, ésa será su edad ordinaria de jubilación. El único colectivo que ha culminado el procedimiento previsto en el RD 1698/2011 (policías locales) 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%). Pues bien, tras la Ley 21/2021, el nuevo artículo 206.1 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 art. 206, que se remitía al reglamento que establecería “el procedimiento general que debe observarse para rebajar la edad de jubilación”³⁷. Ello es positivo, ya que el sistema de reducción de edad para todo un colectivo era un sistema rígido que no atiende al tiempo expuesto a la situación penosa o peligrosa.

b) Se restringen los sujetos legitimados para iniciar el procedimiento. Así, el art. 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 por cuenta ajena;
- Por asociaciones representativas de trabajadores autónomos y organizaciones empresariales y sindicales más representativas, cuando se trate de trabajadores por cuenta propia.
- Las organizaciones sindicales más representativas y a la administración de la que dependa el colectivo, cuando el procedimiento afecte al personal de las administraciones públicas.

Se evita que -como ocurría hasta ahora- se inicien expedientes por agentes que no cuentan con el respaldo del sector (del consenso con la patronal, en especial). Frente a lo que se interpretaba hasta 2021 (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 administrativo³⁸, sin que pueda alegarse que es un cambio inmotivado de la Administración, ya que desde 2022 se aplica 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 2012³⁹.

³⁷ El RD 1698/2011 aún recoge dos alternativas, cuestión que deberá modificarse en la reforma prevista del mismo.

³⁸ 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 debe ser “conjunta”. Pues bien, inicialmente, la Dirección General de la Ordenación de la Seguridad Social (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 solicitudes. 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 (STSJ de Madrid núm. 552/2021 de 30 septiembre. JUR 2021\370605).

³⁹ 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 inciso en la STS (C-A) de 22 de octubre de 2012, BOE de 1 de junio de 2013.

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 de oficio 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 obrero 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 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 finalizó en la Ley de PGE, no en Real Decreto. Esto podría ser especialmente relevante para colectivos laborales con baja presencia sindical o patronal (piénsese en los cuidadores de personas dependientes o con 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.

c) Simplificación de la solicitud. El nuevo artículo 206.3, párrafo primero, aclara el contenido que debe tener la solicitud, lo que evitará que posteriormente sea necesario requerir al solicitante información adicional (que es una de las causas en la lentitud en la gestión de estos expedientes)⁴⁰.

d) Objetivización de los supuestos que justifican el adelanto de edad. Se evitar hacer estudios “*ad hoc*”, trabajándose sobre indicadores generales previos⁴¹. Y al efecto, el art. 206.3 párrafo segundo 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 de alegaciones en la tramitación parlamentaria⁴². 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 partir de cero ante cada solicitud. No obstante, el retraso no se puede achacar a que intervengan diversas instituciones, ya que eso mismo ocurre con el procedimiento previsto para los trabajadores incluidos en el Estatuto Minero (RD 2366/1984, de 26 de diciembre), y que está siendo muy prolífico en cuanto a

⁴⁰ 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.

⁴¹ 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”.

⁴² A cargo de los Grupos Parlamentarios Republicano y Euskal Herria Bildu.

Resoluciones dictadas por la propia DGOSS, ya que en los últimos veinte años se han dictado 1.127 Resoluciones asignando coeficientes reductores⁴³.

e) Revisión decenal de los coeficientes reductores. Tal y como se fijó en el Acuerdo Social de 1 de julio de 2021, el nuevo artículo 206.5 señala que los coeficientes reductores establecidos no se mantendrán indefinidamente en el tiempo, sino que se obliga a ser reconsiderados (revisados) cada diez 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 los trabajadores que, con anterioridad a la misma, hubiesen desarrollado su actividad y por los períodos 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.

El párrafo cuarto del artículo 206.1 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 artículo 206.4 desarrolla esta misma medida, indicando 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 del trabajador.

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 el interesado 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 al mutualismo laboral antes de 1967), restricciones que se mantienen tras la Ley 21/2021⁴⁴.

3.3. 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 de empleo. Según datos de AEDIS, más de la mitad de las plantillas de tales centros tiene 45 años o más, tendencia creciente⁴⁵. 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

⁴³ 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).

⁴⁴ Así, tanto el artículo 206.6 LGSS como el nuevo 206 bis.2 LGSS, reiteran la regla prevista en el antiguo 206 LGSS. Y lo mismo sucede respecto de los afiliados antes de 1967, que pueden jubilarse a partir de los 60 años, esa edad no podrá resultar de aplicar los coeficientes reductores previstos en los artículos 206 y ahora 206 bis LGSS (Disposición transitoria cuarta LGSS). En ese mismo sentido, art. 7 RD 1698/2011, de 18 de noviembre. La Ley 21/2021 actualiza la remisión normativa recogida en la disposición transitoria undécima LGSS.

⁴⁵ Asociación Empresarial para la Discapacidad (AEDIS)(2020), *IV Análisis de datos sobre Empleo y Discapacidad Intelectual*, diciembre. disponible en <https://asociacionaedis.org/news/la-discapacidad-intelectual-presenta-una-de-las-tasas-de-actividad-y-empleo-mas-bajas-del-colectivo-en-2019/>

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 21/2021 realmente no modifica nada, limitándose a dedicar un precepto específico a este supuesto: el nuevo artículo 206 bis LGSS (regulación separada que hemos indicado 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.

Sí se recoge el compromiso (derivado de la Recomendación 18 del Pacto de Toledo)⁴⁶, de mejorar el marco regulador del acceso a la pensión de jubilación de las personas con discapacidad, contenido en la nueva Disposición adicional tercera⁴⁷, que da un plazo de seis 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 los 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 por ciento, así como las personas con discapacidad física o sensorial con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 65 por ciento». Ese Informe será la base a partir de la cual, y en el plazo de tres meses adicionales, el Gobierno impulse una reforma del marco regulador establecido en los RR.DD. 1539/2003, de 5 de diciembre, y 1851/2009, de 4 de diciembre.

Se habían detectado importantes limitaciones en el desarrollo reglamentario de la Ley⁴⁸. Así, en el supuesto ordinario poder jubilarse a los 52 años, en la práctica, queda reservado para los que se benefician el coeficiente del 0,50, 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 0,50 por año trabajado cuando además de tener una discapacidad de al menos el 65%, acredite la necesidad del concurso de otra persona para la realización de los actos esenciales de la vida ordinaria⁴⁹. Y en el supuesto especial, la edad de 56 años es demasiado alta para determinados perfiles (especialmente discapacidad intelectual).

⁴⁶ Su Recomendación núm. 18 (titulada Personas con discapacidad), propone “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”.

⁴⁷ El Proyecto de Ley aprobado el 6 de septiembre de 2021 no contemplaba originalmente esta disposición, 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.

⁴⁸ 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 diez años, solo se han acogido a la jubilación anticipada para trabajadores con discapacidad igual o superior al 45% 2.675. Un “año normal”, como 2015, fueron 345. “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).

⁴⁹ La necesidad de ayuda de tercera persona es una cuestión que 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 (recurso 983/2014), siendo innecesario en caso de que haya sido declarado un grado de dependencia.

4. LA JUBILACIÓN DEMORADA

Desde 2001 se han ido introduciendo progresivos incrementos del porcentaje aplicable a la base reguladora de la pensión de jubilación en caso de que se demore la jubilación respecto de la edad ordinaria que corresponda. Sin embargo, pese a las reformas de la Ley 40/2007 y Ley 27/2011, la jubilación demorada no ha calado en nuestro país, salvo en el colectivo de los trabajadores autónomos (y debido a la insuficiencia de su cobertura). Los datos oficiales señalan que en 2020 solo 13.937 personas optaron por la jubilación demorada (4,88% del total)⁵⁰, de los que el 55% son autónomos (aunque desde que se implmentó la Jubilación Activa los autónomos han escorado más por la activa), que por edad refleja una moda de 66 años, con un ligero pico a los 70 (más acusado en el RGSS)⁵¹. Por sexo, en el RGSS los hombres tienden a jubilarse un mes y media más tarde, mientras que en el RETA son las mujeres retrasan más el cese (seis meses por término medio).

Con la Ley 21/2021 se da un giro radical, con incentivos más inmediatos y tangibles, ya que junto con el porcentaje adicional se ofrece el cobro de una cantidad a tanto alzado (una suerte de “premio por jubilación demorada”), conformando ambas posibilidades lo que el nuevo artículo 210.2 llama “complemento económico” por demora, que puede abonarse a través de tres fórmulas a elegir por el beneficiario:

- a) Un porcentaje adicional del 4 por ciento por cada año completo cotizado entre la fecha en que el trabajador cumplió su edad de jubilación ordinaria y la del hecho causante de la pensión. A diferencia de la regulación precedente, en el que se aplicaban tres porcentajes diferentes según la vida laboral cotizada⁵², ahora siempre será el 4 por ciento (lo cual es ya de por sí una mejora respecto de la situación precedente). No obstante, el que no diferencie según la vida laboral no es coherente con la siguiente alternativa, en la que sí se distingue, lo que menos atractiva la opción del porcentaje entre los que tienen cotizados 44,5 o más años.
- b) Una cantidad a tanto alzado por cada año completo cotizado entre la fecha en que cumplió su edad de jubilación ordinaria y la del hecho causante de la pensión, cantidad que es un diez por ciento mayor si se tienen cotizados 44,5 años o más, premiándose una vez más las carreras de seguro largas.
- c) Una combinación de las fórmulas anteriores en los términos que se determine reglamentariamente

Veamos con un ejemplo el importe que resultaría con las opciones “a” o “b”, para así corroborar qué ponderará el futuro pensionista. Para ello, tomamos el supuesto más habitual: persona que demora su retiro un año con el importe medio anual de los jubilados con 66 años en noviembre de 2021 (12.782 €)⁵³. Sería⁵⁴:

- a. Porcentaje adicional: incremento mensual de 36,52 € (14 pagas, 511,28 € anuales).
- b. Pago único
 - Si ha cotizado menos de 44 años y 6 meses:

⁵⁰ DIRECCIÓN GENERAL DE ORDENACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL (2021, p. 208). Nunca ha llegado a despuntar. El porcentaje de jubilaciones demoradas ha sido (de 2008 a 2020): 4,62%; 5,68%; 5,72%; 5,93%; 5,84%; 6,81%; 5,00%; 4,69%; 4,41%; 4,28%; 4,52%; 4,83%; 4,88%.

⁵¹ MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES (2021, pp. 74 y 75).

⁵² En 2020, de los tres porcentajes previstos, el 48% se complementaban con el 4% (más de 37 años cotizados), el 36,6% con el 2,75% (de 26 a 37 años cotizados), y el 15,4% con el 2% (hasta 25 años cotizados).

⁵³ 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.

⁵⁴ Para su cálculo con el programa Microsoft Excel, anotar el importe anual de la pensión en la celda A, y en las B y C introducir las siguientes fórmulas. En la B: =800*(A1/500)^(1/1,65). En la C: =880*(A1/500)^(1/1,65).

$$\text{Pago \acute{u}nico (complemento)} = 800 \left(\frac{12.782}{500} \right)^{\frac{1}{1,65}} = 5.704,25$$

- Si ha cotizado 44 a\~nos y 6 meses o m\~as:

$$\text{Pago \acute{u}nico (complemento)} = 880 \left(\frac{12.782}{500} \right)^{\frac{1}{1,65}} = 6.274,67$$

El pensionista tendr\~a que valorar si prefiere un importe \acute{u}nico pero que corresponde a lo que ganar\~a en unos once/doce a\~nos (sin tener en cuenta las revalorizaciones, con ellas se adelanta m\~as el per\~odo de amortizaci\~on), o percibirlo mensualmente con la esperanza de vivir m\~as de esos a\~nos tras su retiro. La actual esperanza de vida es mayor que la que corresponde al per\~odo de amortizaci\~on del complemento, por lo que la decisi\~on ser\~a muy subjetiva, en funci\~on de su estado de salud, pero tambi\~en seg\~un las prioridades econ\~omicas que tenga el sujeto en el momento del retiro. En la Memoria del Anteproyecto se recoge una encuesta realizada por el Ministerio en la que de cada tres, dos personas optar\~an por el pago \acute{u}nico⁵⁵, lo cual es l\~ogico, porque como se sabe una necesidad presente se siente m\~as vivamente que una necesidad futura.

Es una decisi\~on de debe tomarse en el momento en que se adquiere el derecho al complemento (a diferencia de la indemnizaci\~on a tanto alzado por IP, en la que hay tres a\~nos para elegir), e inalterable (en la IP puede comenzar con la pensi\~on y antes de que transcurran los tres a\~nos optar por la indemnizaci\~on). En caso de no ejercer la opci\~on, se aplica el complemento del porcentaje adicional.

Como ocurr\~a hasta ahora, no procede el incentivo en los casos que la jubilaci\~on sea parcial o flexible. Ahora bien, se a\~nade una tercera exclusi\~on, y son los supuestos de acceso a la jubilaci\~on desde una situaci\~on asimilada al alta.

Ahora bien, la Ley 21/2021 a\~nade un nuevo -e importante- supuesto de incompatibilidad: con la Jubilaci\~on Activa. La LGSS no dec\~a nada al respecto, y habi\~endose elevado consulta al INSS⁵⁶, \acute{e}sta consider\~o que la Jubilaci\~on Activa s\~i era compatible tanto con el porcentaje adicional (en orden al 100% requerido para la jubilaci\~on activa) como con el complemento por jubilaci\~on demorada topada (el que se percibe adicionalmente sobre la pensi\~on m\~axima). Pues bien, se a\~nade un nuevo p\~arrafo al art\~iculo 210.2 LGSS, en el que se declara incompatible la Demorada con la Activa. Ahora tiene l\~ogica esa previsi\~on, ya que lo que se busca es reconducir a los aut\~onomos que se jubilaban "activamente" a la demorada, y dado que -como veremos a continuaci\~on- se les exige un per\~odo de espera de un a\~no trabajando a partir de la edad antes de acceder a la Activa, de no recogerse esta nueva regla de incompatibilidad, todo el que esperase el a\~no lucrar\~a la jubilaci\~on demorada, y acto seguido podr\~a reconducirla a la Activa. Por tanto, con la nueva regulaci\~on, el trabajador que siga trabajando a partir de la edad ordinaria (normalmente un aut\~onomo), al transcurrir un a\~no sin retirarse, tendr\~a dos alternativas (incompatibles entre s\~i): bien retirarse totalmente percibiendo el complemento que elija por demorar la jubilaci\~on; bien jubilarse activamente, percibiendo trabajo y pensi\~on (total o parcial seg\~un sus circunstancias), pensi\~on a la que no se a\~adir\~a el complemento por demora (hay una tercera opci\~on, y es seguir trabajando m\~as a\~nos, claro).

La \acute{u}ltima reforma rese\~nable al respecto es que este nuevo complemento por jubilaci\~on demorada se extiende al Sistema de Clases Pasivas (Disposici\~on adicional decimos\~eptima Ley

⁵⁵ MINISTERIO DE INCLUSI\~ON, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES (2021, p. 82).

⁵⁶ Consulta 15/2015, de 27 de febrero de 2015, a la Subdirecci\~on General de Ordenaci\~on y Asistencia Jur\~idica. Recuperado de <https://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/4c21a904-8167-433e-ae80-d3b18923171c/Consulta+15-2015.pdf?MOD=AJPERES>

Clases Pasivas -LCP-), en los mismos términos que desde 2015 hacia con el porcentaje adicional⁵⁷, para sus pensiones de jubilación o retiro, forzoso y voluntario (las previstas en el art. 31 LCP), aclarando -en los mismos términos que hasta ahora- las oportunas equivalencias entre períodos cotizados vs. servicios al Estado, y base reguladora vs. haber regulador. Este complemento procederá a partir de la edad ordinaria que corresponda a cada cuerpo funcional. También será aplicable los cuerpos enumerados en la disposición adicional quinta de la LO 7/2015, de 21 de julio⁵⁸.

5. LA JUBILACIÓN ACTIVA

Se introdujo con el RD-ley 5/2013, de 15 de marzo, regulándose actualmente en el artículo 214 LGSS. El uso de esta figura comenzó siendo muy reducido, pero ha ido aumentando constantemente, siendo usada principalmente por trabajadores autónomos, que han encontrado en esta jubilación una forma de mantener su poder adquisitivo tras la jubilación (no olvidemos que sus pensiones son de las más bajas, un 37% más bajas que las del RGSS). Pasaron a ser especialmente atractivas desde la Ley 6/2017, de 24 de octubre, de Reformas Urgentes del Trabajo Autónomo, tras la cual -si tienen contratado al menos a un trabajador por cuenta ajena- pueden percibir simultáneamente el cien por cien de la pensión junto con los ingresos derivados de su actividad como autónomo (con objeto de evitar que la jubilación del autónomo conlleve la pérdida de empleos), lo cual es un incentivo extraordinariamente atractivo (ya que además sus costes se ven muy reducidos, al cotizar solo por la cuota de solidaridad)⁵⁹.

A 31 de agosto de 2021, había 57.317 autónomos jubilados activamente, de los que 16.778 percibían el importe íntegro. De todos los jubilados activamente, los autónomos representan el 85,95%⁶⁰. Por tanto, los datos revelan que este tipo de jubilación ha sido todo un éxito entre los autónomos (percibir la pensión y seguir con el trabajo es algo inaudito en nuestro Sistema)⁶¹, hasta el punto de en algunos casos ha tratado de forzarse cumplir el requisito de tener un trabajador por cuenta ajena, recurriendo a empleadas del hogar, circunstancias que dieron lugar a Criterios administrativos⁶² y una copiosa jurisprudencia, sobre todo cuando se trata de consejero o administrador de sociedades mercantiles, situación en la que el TS ha unificado doctrina concluyendo que no procede la jubilación activa en tales casos ya que su finalidad es evitar que el retiro de un autónomo persona física lleve al desempleo a sus trabajadores, cosa que no ocurre con

⁵⁷ La Disposición adicional vigésima quinta de la Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de PGE para 2015, extendió al sistema de clases pasivas la jubilación demorada (cumpliendo lo previsto en su momento por la Disposición adicional octava Ley 40/2007), recogiendo actualmente en la disposición adicional decimoséptima TR Ley de Clases Pasivas del Estado, aprobado por RD Leg. 670/1987, de 30 de abril.

⁵⁸ Jueces, Magistrados, Abogados Fiscales, Fiscales, Letrados de la Administración de Justicia, docentes universitarios y Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles incluidos en Clases Pasivas que en el momento del hecho causante cuentan, al menos, con 65 años de edad, así como a los Magistrados y Fiscales del TS que en la indicada fecha estuvieran prestando servicios como eméritos. Aunque la citada Disposición adicional (que no ha sido modificada por la Ley 21/2021), indica que en estos supuestos se reconocerá «un porcentaje adicional por cada año completo de servicios efectivos al Estado entre la fecha en que cumplieron 65 años, y la del hecho causante de la pensión, cuya cuantía estará en función de los años de servicio acreditados en la primera de las fechas indicadas, según la escala prevista en la disposición adicional» decimoséptima LCP, una interpretación sistemática determina la aplicación de los nuevos complementos (porcentaje/pago único).

⁵⁹ El porcentaje se incrementó al 9% tras la Ley de PGE para 2021.

⁶⁰ DIRECCIÓN GENERAL DE ORDENACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL (2021, p. 212).

⁶¹ También es compatible con el 100% en caso de las actividades dedicadas a la creación artística que generen por esa actividad derechos de propiedad intelectual (RD 302/2019, de 26 de abril).

⁶² Ante algunos casos en los que algún autónomo ha llegado a recurrir a la contratación de una persona incluida en el S.E. de Empleados de Hogar para dar por cumplido el requisito, se dictó una Instrucción (26 de julio de 2018) que limita la compatibilidad del 100 por 100 a la contratación de trabajadores por cuenta ajena en el ámbito de actividad que ha dado lugar a su alta en el RETA.

un administrador, ya que la sociedad no se extingue por su jubilación⁶³ (cuestión que podría haberse aclarado con la reforma, cosa que no ha ocurrido).

La gran reforma introducida ha sido que habrá que cumplir al menos un año de espera entre la edad a la que podría haberse jubilado, y el acceso a la jubilación activa. Es una medida que desincentiva su uso, buscando encauzar hacia la Jubilación demorada a los autónomos que hasta ahora recurrían a la activa. Como hemos adelantado, con la Ley 21/2021 se establece la incompatibilidad entre “demorada” y “activa” precisamente para evitar que ese “año de espera” sirviera para generar el complemento por la demorada, y simultáneamente pasar a la activa. Económicamente es más rentable para el Sistema abonar el “premio por jubilación demorada”⁶⁴ que lo que hubiera supuesto abonar otro año la pensión en cuestión⁶⁵, lo que la Memoria cuantifica en un ahorro del 0,01 PIB en 2030, 0,02 en 2040 y 0,01 en 2050⁶⁶.

Junto a esta medida, hay otras dos. Una, de tipo técnico, que aclara que el trabajo compatible con la jubilación activa puede ser a tiempo completo o parcial (como ya se indicaba), pero solo en el caso del trabajo por cuenta ajena, ya que en el caso del trabajo autónomo solo lo será si es a tiempo completo. Hasta que no se regule el trabajo autónomo a tiempo parcial es una medida que poco añade, pero puede ser un aviso de que la tan esperada regulación del trabajo parcial de los autónomos llegará.

La tercera reforma es que se suprime el apartado 6 del artículo 214, que condicionaba la jubilación a que el empleador hubiera mantenido el empleo existente en los seis meses anteriores (dejando fuera a quienes hubieran adoptado decisiones extintivas respecto de trabajadores del mismo grupo profesional que el jubilado); y mantener, durante la vigencia del contrato de trabajo del pensionista de jubilación, el nivel de empleo existente en la misma antes del inicio del contrato.

6. CONCLUSIONES

1. En materia de jubilaciones anticipadas, demoradas y activas, 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.

2. En lo relativo a las jubilaciones anticipadas, 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 los que adelantan al máximo su retiro, en especial si es voluntario. La receta es coeficientes más duros cuanto mayor sea el adelanto y coeficientes más duros cuanto menor es la vida cotizada. 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).

3. Es una reforma inspirada más en la equidad que en la sostenibilidad, como podemos comprobar si recopilamos cuáles son las medidas favorables al asegurado:

- Coeficientes penalizadores mensuales

⁶³ STS 844/2021, de 23 de julio de 2021, Rec. 1328/2020.

⁶⁴ Teniendo en cuenta que en 2019 la pensión media de los jubilados activamente era 764,78€/mes, le correspondería una indemnización a tanto alzado de 5.123,56 ó 5.635,91 (según la vida cotizada).

⁶⁵ En el ejemplo que hemos tomado sería 10.706,92 € en caso de que fuese un autónomo con un trabajador a su servicio.

⁶⁶ MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES (2021, p. 87).

- 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 dos años antes).
- Se extienden los coeficientes de la jubilación involuntaria a las personas que se jubilen voluntariamente tras al menos tres 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 del trabajador por las causas previstas en los artículos 40.1, 41.3 y 50 ETT

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.

4. 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 al asegurado, aunque fijando la fecha de efectos económicos en el 1 de marzo de 2022, y que tendrá más mordiente entre los que se jubilaron voluntariamente.

5. Con el adelanto de la edad por actividad realizada, se asume la necesidad de facilitar el acceso de nuevos colectivos, y se sientan las bases para la reforma del Reglamento de desarrollo, con un mayor peso de la concertación social en su inicio, y buscando una mayor objetividad y agilidad en el procedimiento

6. 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 personas con discapacidad intelectual, que carecen de una salida digna del mercado laboral.

7. Como reflexión común para los dos supuestos de adelanto de la edad, es positivo que pasen a regularse de modo desglosado, pero se mantiene la errónea sistemática que se introdujo con la Ley 40/2007, calificando jubilación anticipada a algo que es reducción de la edad ordinaria sin penalización.

8. Donde sí hay una reforma rupturista en con la jubilación demorada, superando los tímidos e ineficientes incentivos existentes, y ofreciendo una alternativa a modo de premio por la demora, que puede ser determinante, unido a la progresiva supresión de cláusulas de jubilación forzosa a los 65 años. El que se fije su incompatibilidad con la jubilación activa refleja que es la apuesta más decidida del legislador en esta reforma. En esta línea, la jubilación activa queda en un segundo plano, al obligar a pasar un año de espera con actividad por encima de la edad ordinaria, año que no podrá computar en orden al incremento adicional del porcentaje si finalmente se opta por la jubilación activa.

7. REFERENCIAS

DIRECCIÓN GENERAL DE ORDENACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL (2021), *Informe Económico-Financiero del Proyecto de Presupuestos Seguridad Social 2022*, Recuperado de <https://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/7bf39bf2-4622-4e78-8228-2e0cf7b53bc0/20222I03ECO.pdf?MOD=AJPERES>

MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES (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*, recuperado de https://www.congreso.es/docu/docum/ddocum/dosieres/sleg/legislatura_14/spl_27/pdfs/2.pdf.