

JUBILACIÓN ANTICIPADA POR RAZÓN DE ACTIVIDAD Y EN CASO DE DISCAPACIDAD

Marta Fernández Prieto
Prof.^a. Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Vigo

EXTRACTO

Palabras clave: Jubilación anticipada; trabajo penoso; trabajador con discapacidad; Pacto de Toledo; edad reducida

La Ley 21/2021, de 28 de diciembre, separa, en dos preceptos distintos, la regulación de la jubilación con edad reducida por real decreto por razón de la actividad desarrollada y con edad reducida en caso de discapacidad, hasta ahora regulados conjuntamente. Si bien no incorpora novedades sustanciales en la jubilación anticipada por discapacidad y se mantienen las reglas comunes a ambos supuestos en los mismos términos de la legislación anterior, esa bifurcación responde a la diferente naturaleza y espíritu de ambas instituciones, también separadas en las recomendaciones 12 y 18 del Pacto de Toledo. Algo más de calado tiene la reforma de la jubilación anticipada por razón de la actividad que, sin perjuicio de la remisión a desarrollo reglamentario, modifica aspectos del procedimiento para el reconocimiento de coeficientes reductores por edad, con la intención de hacerlo más dinámico y útil. En particular, la legitimación para instar su inicio, la previsión de indicadores para acreditar su justificación, la creación de una comisión de evaluación y aprobación de los decretos y la revisión con periodicidad decenal de los coeficientes reductores. Con todo, la adaptación del marco regulador de ambas modalidades de jubilación con edad reducida queda pendiente de una modificación reglamentaria importante por el Gobierno.

ABSTRACT

Key words: Early retirement; arduous work; disabled employee; Toledo Pact; reduced retirement age

Law 21/2021, of December 28, regulates the retirement with reduced legal age in two different precepts. On the one hand, the retirement with reduced age due to the activity and, on the other hand, in the case of disability. Until now, both types of early retirement had been regulated jointly. The reform does not include any new either in the early retirement in case of disability or in the rules common to both cases with respect to the previous legislation. However, their separation responds to the different nature and spirit of both institutions. This distinction is also present in Recommendations 12 and 18 of the Toledo Pact. More substantial is the reform of early retirement due to hard, dangerous, toxic or unhealthy activities. It modifies relevant aspects of the procedure for the recognition of age-related reduction coefficients, probably with the intention of making it more dynamic. In particular, it reforms the legal standing to initiate the procedure and it provides indicators to accredit its justification, the establishment of a commission for the evaluation and approval of the reduction coefficients and their ten-yearly review. Nevertheless, in both cases of early retirement, the adaptation of the regulatory framework is pending a substantial regulatory change by the Government.

ÍNDICE

1. ENVEJECIMIENTO Y SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA DE PENSIONES. POLÍTICAS NACIONAL Y EUROPEA
2. JUBILACIONES ANTICIPADAS POR EDAD REDUCIDA
 - 2.1. Las recomendaciones del Pacto de Toledo respecto de las jubilaciones anticipadas
 - 2.2. Las jubilaciones anticipadas por actividad o por discapacidad. Reglas comunes
 - 2.2.1. Jubilaciones anticipadas. La jubilación a una edad rebajada. Naturaleza jurídica
 - 2.2.2. Reglas comunes a las jubilaciones con edad reducida
3. JUBILACIONES CON EDAD REDUCIDA POR RAZÓN DE LA ACTIVIDAD
 - 3.1. Régimen jurídico
 - 3.2. Trabajos de naturaleza penosa, tóxica, peligrosa o insalubre con altos índices de mortalidad o morbilidad
 - 3.2.1. Actividades en las que se establecen coeficientes reductores sobre la edad ordinaria legal de jubilación
 - 3.2.2. Actividades en las que se establecen directamente edades de jubilación inferiores a la ordinaria cuando se acredita un período mínimo de actividad
4. JUBILACIONES CON EDAD REDUCIDA EN CASO DE DISCAPACIDAD
5. A MODO DE SÍNTESIS. CONCLUSIONES PROPOSITIVAS

1. ENVEJECIMIENTO Y SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA DE PENSIONES. POLÍTICAS NACIONAL Y EUROPEA

Entre todas las prestaciones, las pensiones contributivas de jubilación representan claramente el porcentaje más elevado del gasto del régimen público de Seguridad Social¹. La diferencia con respecto a las demás prestaciones es amplia, siendo a estos efectos relevante no solo la cuantía sino también la edad media de acceso, que incide directamente en el número de años de percepción de la jubilación.

Precisamente, las previsiones de incremento progresivo del gasto en pensiones, provocado por el aumento del número, cuantía y duración media de las pensiones, han exigido la adopción de medidas para evitar el desequilibrio

¹ Véanse datos relativos a gasto en pensiones contributivas en el Anexo Estadístico del Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo, aprobado el 27 de octubre de 2020 por la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo, y ratificado por el pleno del Congreso el 19 de noviembre con un amplio consenso político, sin ningún voto en contra. En detalle, en los cuadros 20 (evolución del gasto en pensiones, en porcentaje del PIB en los países de la UE), 21 (evolución del gasto en pensiones, en porcentaje del PIB en España), 22 (relación afiliaciones/pensiones 2000 a 2019 en España) y 28 y 29 (evolución del gasto en prestaciones económicas, así como variación interanual). BOCG. Congreso de los Diputados, serie D, núm. 175, de 10 de noviembre de 2020.

financiero del sistema. La ampliación de la esperanza de vida² y la reducción de la *ratio* entre afiliados y pensionistas a consecuencia del envejecimiento de la población producen un desequilibrio, que debe ser corregido.

Desde la década de las ochenta, han sido varias las reformas paramétricas que han modificado el sistema español de pensiones³. Su objetivo ha sido reforzar el carácter profesional y contributivo del sistema y corregir algunas de las disfunciones que el proceso de envejecimiento demográfico provoca en su viabilidad financiera. Esta cuestión preocupa a la Unión Europea⁴, por la disminución constante de las tasas de fertilidad y de mortalidad y la mayor esperanza de vida.

En particular, se insiste en la necesidad de vincular la edad de jubilación al aumento de la esperanza de vida, de reducir y racionalizar la retirada anticipada

² La esperanza media de vida a los 65 años en el ejercicio 2011 era de 18,6 años para los hombres y de 22,6 años para las mujeres, mientras que para 2021 las proyecciones del INE eran de 19,7 años para los hombres y en 23,6 años para las mujeres. Véase, Gálvez Linares, B., Díaz Sánchez de la Nieta, B., “La sostenibilidad del sistema de la Seguridad Social”, *Revista Española de Control Externo*, vol. XXIII, 67/2021, nota 21, p. 95.

³ A este respecto, cabe mencionar las reformas acometidas por la Ley 26/1985, de 31 de julio, de medidas urgentes para la racionalización de la estructura y de la acción protectora de la Seguridad Social, ampliando tanto el período mínimo de carencia de 10 a 15 años, como el período computable para la determinación de la base reguladora de 2 a 8 años. Este período se incrementó hasta los 15 años por la Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social, que también previó la revalorización de las pensiones de acuerdo con el IPC y la creación de un fondo de reserva. La Ley 35/2002, de 12 de julio, de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible, trata de incentivar la jubilación más allá de la edad ordinaria, entonces fijada en 65 años, aunque amplía también la posibilidad de acceso a la jubilación anticipada, a partir de los 61 años, a los trabajadores afiliados a la Seguridad Social con posterioridad al 1 de enero de 1967, siempre que se reunieran una serie de requisitos de cotización y antigüedad. La Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, incrementa la edad legal de jubilación hasta los 67 años, si bien de forma gradual hasta el año 2027, aun manteniendo la jubilación a los 65 años de edad sin coeficientes reductores, en caso de largas carreras de carencia. También amplía a 25 años el período computable en la base reguladora, aumenta a 37 años el tiempo necesario para acceder al 100% de la pensión y restringe las condiciones de acceso a la jubilación anticipada.

⁴ En este sentido, véase el Libro Verde de la Comisión, de 27 de enero de 2021, titulado *El envejecimiento: fomentar la solidaridad y la responsabilidad entre generaciones* (COM(2021)0050) y sobre el envejecimiento y la disminución de la población en Europa respecto de la población mundial la *Resolución del Parlamento Europeo, de 7 de julio de 2021, sobre el envejecimiento del viejo continente: posibilidades y desafíos relacionados con la política de envejecimiento después de 2020* (2020/2008(INI)), P9_TA(2021)0347. En el ámbito de la UE, vienen tradicionalmente señalándose tres tendencias demográficas, exportables a España con un cierto retraso, que revelan el declive demográfico —el *baby crash*, con una disminución significativa de la tasa de natalidad, que reduce el nivel de población en edad de trabajar, sin perjuicio de la importancia de la incorporación del a mujer al mercado de trabajo y el empleo de personas de edad avanzada; el acceso a la jubilación de la generación del *baby boom*, que caracterizó los años de la postguerra; y el continuo aumento de

del mercado laboral, y de facilitar la prolongación de la vida laboral y el envejecimiento activo⁵. Incluso se postuló la determinación inicial de la pensión en función de la esperanza de vida a través de un llamado “factor de sostenibilidad”. Se pretendía con ello introducir un elemento corrector, teniendo en cuenta que los pensionistas percibirán la prestación cada vez más durante un período más prolongado y mantener así el equilibrio del sistema y mayor proporcionalidad entre las contribuciones efectuadas y las prestaciones esperadas. También se propuso la aplicación de un índice de revalorización de pensiones, en sustitución del IPC. Ambas medidas, no obstante, no llegaron a aplicarse y estuvieron en suspenso hasta su derogación⁶.

Estas propuestas y reformas están en la línea de los objetivos comunes marcados en el ámbito de la UE y recogidos expresamente ya en el Libro Blanco sobre las Pensiones⁷, en 2012, en el marco de la Estrategia 2020. Así, se expresa la necesidad de remover los obstáculos a la libre circulación de trabajadores que puedan derivar de las regulaciones internas de los sistemas de pensiones. Y, a la luz del proceso de envejecimiento demográfico, se determinan los objetivos a conciliar para garantizar sistemas de pensiones adecuados, sostenibles y seguros. Se considera indispensable reequilibrar el número de años de actividad laboral cotizada y el de años durante los que se percibe la pensión, para afrontar el incremento de la esperanza de vida y asegurar la adecuación de la cuantía de las

la longevidad o esperanza de vida—. La inmigración se mencionaba como único factor o tendencia demográfica que podía minorar la inversión de la pirámide poblacional, compensando los efectos de la baja fecundidad y de la prolongación de la duración de la vida, tendencia que, no obstante, se ha visto afectada por la COVID-19, que ha reducido los movimientos migratorios con el exterior. Véanse, entre otras, con carácter previo, las Comunicaciones de la Comisión *El futuro demográfico de Europa: transformar un reto en una oportunidad* –COM (2006) 571 final– y *Envejecer mejor en la sociedad de la información* – COM (2007) 332 final– Bruselas, 14 de junio de 2007. Más ampliamente, Fernández Prieto, “Jubilaciones con edad reducida por Real Decreto”, en AA.VV., *La edad en relación al empleo, la Seguridad Social y la inmigración* (F. Camas Rodas, Coord.), Bosch, Barcelona, pp. 229 ss.

⁵ Así, por ejemplo, la Exposición de motivos del el Real Decreto-ley 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo.

⁶ Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social y art. 211 LGSS, derogados por el apartado 2 de la disposición derogatoria única de 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. La fórmula matemática tenía en cuenta distintos indicadores en un período amplio de once años.

⁷ Comisión Europea, *Libro blanco. Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles*, COM (2012) 55 final.

pensiones⁸. La necesidad de acometer las reformas necesarias para garantizar ese doble objetivo de la sostenibilidad y suficiencia de los sistemas de pensiones se reitera, más próximo en el tiempo, en el Informe sobre Pensiones 2019⁹.

Ciertamente, dada la competencia nacional de los Estados miembros en materia de pensiones, el marco legal en materia de pensiones en el ámbito de la UE, se limita a garantizar los derechos de pensión en caso de ejercicio de la libre circulación de trabajadores, la igualdad de género y el mercado único de fondos de pensiones complementarias. No obstante, más allá de ese marco, la UE utiliza de forma predominante fórmulas no legislativas, de *soft law* y alcance limitado¹⁰. Por otra parte, la exigencia de la sostenibilidad fiscal deriva también del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que no puede omitir el impacto presupuestario del envejecimiento de la población y la emisión de recomendaciones específicas a los Estados miembros en relación con sus sistemas de pensiones.

El principio 15 del pilar europeo de derechos sociales promueve el derecho a pensiones y prestaciones de vejez y el mantenimiento de un nivel de vida adecuado durante toda la jubilación. Trata de garantizarse en el correspondiente Plan de Acción¹¹, pese a la presión que en las próximas décadas ejercerán sobre el sistema de pensiones la creciente longevidad y la disminución de la población en edad laboral.

Entre las principales conclusiones del Informe sobre la adecuación de las pensiones de 2021 del Comité de Protección Social y la Comisión Europea¹², se destaca que las carreras profesionales futuras deberán ser más largas para mantener

⁸ Véase European Commission –Directorate–General for Economic and Financial Affairs, *The 2021 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2019-2070)*, Institutional Paper 148/2021, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2021, accesible en

https://ec.europa.eu/info/publications/economic-and-financial-affairs-publications_en, en el que se estudia Estado por Estado, la presión que el envejecimiento de la población causará a largo plazo sobre el gasto público en pensiones con proyecciones y análisis comparativos en la materia.

⁹ Economic Policy Committee and Social Protection Committee, *Joint Paper on Pensions 2019*, ecfm.cef.cpe (2020) 469700, Brussels, 22 de enero de 2020.

¹⁰ López Cumbre, L., “El marco comunitario y la legislación española sobre jubilación flexible”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 37/2002, pp. 15 ss.; Ojeda Avilés, A., “La dimensión comunitaria de la jubilación”, en AA.VV., *Tratado de jubilación: Homenaje al profesor Luis Enrique de la Villa Gil con motivo de su jubilación* (L. López Cumbre, Coord.), Iustel, Madrid, 2007, pp. 615 ss.

¹¹ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña el Plan de Acción del pilar europeo de derechos sociales, SWD (2021) 46 final.

¹² Consejo de la UE, Principales conclusiones del Informe sobre la adecuación de las pensiones de 2021 del Comité de Protección Social y la Comisión Europea, 9145/21, SOC 356, EMPL 266, ECOFIN 509, Bruselas, 4 de junio de 2021.

pensiones adecuadas. Se reconoce, no obstante, que la ponderación entre las variables edad de acceso a la jubilación y duración de la carrera de cotización produce algún desequilibrio.

En efecto, el informe pone de manifiesto que, en la mayoría de los países, influye más en el nivel de las prestaciones demorar la edad de acceso a la jubilación después de la edad ordinaria, que la existencia de largas carreras de carencia con edades tempranas de incorporación al mercado laboral. Esas prolongadas carreras responden frecuentemente a trabajos menos cualificados, que terminan a la edad ordinaria de jubilación, o incluso a una edad anticipada, aplicando coeficientes reductores de la cuantía de la pensión.

Ello enlaza con la necesidad de recompensar las carreras profesionales largas, puesta de manifiesto expresamente en las recomendaciones del Pacto de Toledo y en la reforma de 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 pensiones¹³. Por supuesto, con independencia de reconocer un efecto positivo a la promoción de la jubilación postergada. A escala de la UE, se aprecia un incremento de la edad de salida del mercado laboral de forma más rápida que la esperanza de vida en varios Estados miembros y una ligera disminución de la jubilación en la última década.

El dato de la edad real de acceso a la jubilación resulta especialmente relevante para garantizar la sostenibilidad del sistema, ya que incide directamente en el número de años de percepción de la pensión. De hecho, las medidas más utilizadas para lograr unas finanzas públicas viables, que garanticen una protección social adecuada y la equidad entre las generaciones, han afectado a la edad. Incrementar la edad ordinaria establecida legalmente para el acceso a la jubilación, aproximar la edad real de cese definitivo de actividad a la edad legal, evitar salidas precoces del mercado laboral, restringir el acceso a la jubilación anticipada, promover el empleo de los trabajadores de edad avanzada, incentivar la permanencia o la reincorporación al mercado laboral, incluso tras la edad ordinaria de jubilación, y la jubilación flexible, ofreciendo, al mismo tiempo, un mejor equilibrio entre las prestaciones y las cotizaciones de una persona, son algunas de esas medidas. Pretenden, en esencia,

¹³ Consecuente con las condiciones poco equitativas de pensiones de jubilación anticipada causadas bajo la legalidad anterior y en la línea con la especial atención a las carreras de cotización prolongadas requerida en la recomendación 12 del Pacto de Toledo de 2020, la disposición adicional primera de la Ley 21/2021 mejora las pensiones de las personas jubiladas anticipadamente entre el 1 de enero de 2002 y el 31 de diciembre de 2021 con largas carreras de cotización –44,5 años en general o 40 en caso de pensión inferior a 900 euros– mediante el abono de un complemento económico, que permite aplicar retroactivamente los nuevos coeficientes en vigor desde 2022, aunque con efectos económicos a partir del 1 de marzo de 2022, en caso de que su aplicación beneficie a la persona jubilada de forma anticipada con penalización.

garantizar una vida digna en la vejez mediante la adecuación y la suficiencia de las pensiones.

En este contexto, se justifica la viabilidad de la jubilación anticipada amparada en la realización de actividades de naturaleza penosa, tóxica, peligrosa o insalubre solo en supuestos bien fundamentados, cuando no sea posible una mejora de las condiciones de trabajo que eluda la salida precoz del mercado de trabajo. Pretende evitarse el uso generalizado de la jubilación anticipada como mecanismo de regulación del empleo¹⁴. En este sentido, debe recordarse que la existencia de un régimen específico de jubilación anticipada por razón de la actividad o la discapacidad, que caracteriza nuestro sistema, no es común en todos los Estados¹⁵, ni siquiera en el ámbito de la UE.

2. JUBILACIONES ANTICIPADAS POR EDAD REDUCIDA

2.1. Las recomendaciones del Pacto de Toledo respecto de las jubilaciones anticipadas

Las jubilaciones con edad rebajada por real decreto, al igual que el resto de las jubilaciones anticipadas, permiten acceder a la pensión antes de cumplir la edad ordinaria de acceso a la misma. Colisionan, en consecuencia, con las políticas sociolaborales que pugnan por mantener y prolongar la actividad laboral de las personas en el entorno de la edad de jubilación. Retrasar el acceso a la condición de pensionista es objetivo central de las políticas de la UE sobre jubilación desde comienzos de los noventa. El legislador, no obstante, establece excepciones a la exigencia de la edad ordinaria mínima de retiro, para permitir, en determinados supuestos, adelantar el acceso a la jubilación contributiva.

¹⁴ Véase el *Informe sobre la situación de la jubilación anticipada con coeficiente reductor y de la jubilación parcial*, remitido por el Gobierno, el 26 de octubre de 2012, a la Comisión Parlamentaria de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo, que en sus pp. 3 s. menciona recomendaciones de la Comisión Europea a España para garantizar la sostenibilidad del sistema, como mejorar de las condiciones laborales, asegurar que la edad de jubilación vaya aumentando en función de la esperanza de vida, o racionalizar las jubilaciones anticipadas, para reservarlas a supuestos justificados de largas carreras de cotización y evitar su utilización como fórmula de regulación del empleo. En concreto, en relación con la jubilación anticipada por razón de la actividad o en caso de discapacidad, considera que, tras la reforma de la Ley 40/2007, se debe ser escrupuloso con la aplicación de las previsiones legales, especialmente respecto de las cotizaciones “recargadas” que deben servir para compensar el esfuerzo del sistema en adelantar el acceso a la pensión.

¹⁵ Páramo Montero, P., *Jubilación anticipada por trabajos de naturaleza penosa, tóxica, peligrosa o insalubre. Un estudio comparado*, Organización Internacional del Trabajo, Santiago de Chile, 2014.

En las recomendaciones del Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo de 2020 son varias las menciones expresas a la anticipación de la edad de jubilación que conviene tener presentes. Ya en la recomendación 1, sobre consolidación de la separación de fuentes y restablecimiento del equilibrio financiero, se encuentra una primera referencia. En particular, se consideran cargas financieramente impropias del sistema contributivo, tanto las ayudas a sectores productivos concretos, a través de la anticipación de la edad de jubilación en determinadas actividades, como el tratamiento favorable de la cotización en algunos regímenes o sistemas especiales. Se trata de medidas ajenas al ámbito propiamente contributivo de la Seguridad Social. Se entiende por ello que su financiación debe ser cubierta a través del sistema impositivo. Esta matización contrasta con la exigencia de cotizaciones adicionales o recargadas que deben servir para mantener el equilibrio del sistema y compensar el esfuerzo que comporta anticipar el cobro de la pensión, prevista en la recomendación 12. Probablemente, hayan de vincularse los gastos impropios a regímenes especiales y sectores deficitarios en los que el sistema de compensación del gasto deba organizarse sobre la base de la solidaridad, con aportaciones del Estado¹⁶.

La recomendación 4, sobre integración y convergencia de regímenes, pretende, por su parte, seguir avanzando en la plena equiparación de los autónomos. En concreto, alude a su gran diversidad, en relación con la jubilación anticipada y el trabajo a tiempo parcial, con las personas incluidas en el Régimen General. Deben, no obstante, aplicarse los controles necesarios para evitar su uso inadecuado¹⁷.

Pero sin duda es la recomendación 12, sobre edad de jubilación, la más específica. Se propone aproximar la edad de salida efectiva del mercado de trabajo a la edad ordinaria de jubilación legalmente establecida. Pero “respetando los casos de jubilaciones anticipadas por actividad penosa y de personas con carreras de cotización precarias”.

Una primera línea de actuaciones vinculada a la recomendación prevé medidas dirigidas a retrasar la jubilación. En concreto, favorecer la permanencia de los trabajadores en activo, incluso más allá de la edad ordinaria de jubilación, la recolocación de las personas de más edad y la compatibilización de pensiones

¹⁶ Tal y como preveía ya la base tercera del art. 2 de la Ley 193/1963, de 28 de diciembre, sobre Bases de la Seguridad Social, entre otros, respecto del régimen especial de trabajadores del mar, en el apartado once.

¹⁷ En este sentido y en relación con la jubilación anticipada por razón de la actividad, el art. 26.4 LETA prevé la posibilidad de los autónomos de acceder a la misma, en los términos que se determine reglamentariamente, en los mismos supuestos y colectivos para los que esté establecido dicho derecho respecto de los trabajadores por cuenta ajena, sin que hasta la fecha se haya producido ese desarrollo reglamentario. También incluye a los autónomos con discapacidad en las mismas condiciones que los trabajadores por cuenta ajena.

con el empleo, o combatir la discriminación por edad y el abandono prematuro de la vida laboral.

La segunda gran línea de actuación requerida por la Comisión a los poderes públicos pretende, en cambio, atender las situaciones de vulnerabilidad que la tendencia a la prolongación de la vida laboral puede generar en determinados colectivos. En este sentido, por un lado, se propone reservar el uso de la jubilación anticipada con aplicación de coeficientes reductores de la cuantía de la pensión, a trabajadores con largas carreras de cotización, teniendo en cuenta el carácter voluntario o forzoso de la jubilación, la duración de las carreras de cotización y el sector de actividad afectado.

Y, por otro lado, siguiendo una recomendación ya formulada en 2011, se mantiene la posibilidad de adelantar la edad de jubilación en actividades caracterizadas por su especial penosidad, peligrosidad o insalubridad, y que acusen elevados índices de morbilidad o mortalidad, con la contrapartida de asumir una cotización adicional a lo largo de su carrera profesional. Quizás esa cotización adicional pretenda, además de una mayor contributividad, compensar cierta diferencia de trato en la edad de jubilación entre colectivos que realizan su actividad en condiciones más o menos equivalentes de penosidad, pero que tienen reconocidos coeficientes diferentes o ni siquiera tienen, en algunos casos, reconocida la posibilidad de anticipar la jubilación por razón de la actividad. Y se demanda, además, una mejora del marco normativo para identificar y proteger a los colectivos que sufran por tales circunstancias consecuencias negativas en su salud y/o vean reducida su esperanza de vida.

Es, precisamente, en el marco de esta recomendación en el que se insertan tanto la modificación del art. 206 LGSS por el art. 1.Cuatro Ley 21/2021, como el encargo al Gobierno en la disposición final 2ª de la misma Ley de adaptación del marco regulador establecido en el RD 1698/2011 en el plazo de tres meses desde el 1 de enero de 2022¹⁸, plazo que ha sido incumplido.

Por último, la jubilación anticipada en caso de discapacidad se contempla en la recomendación 18, específica para las personas con discapacidad. Entre las actuaciones que refuerzan la protección social de estas personas, se menciona el establecimiento de mecanismos de anticipación de la edad de jubilación respecto de trabajadores con menor esperanza de vida en función de su grado de discapacidad. En concreto, se sugiere tratar de corregir los desajustes normativos de una regulación que se considera rígida, en relación con las exigencias respecto del tiempo de cotización requerido, las dificultades de acreditación o la exclusión de situaciones materialmente merecedoras de protección. Esa recomendación se convierte, tras la reforma de la Ley 21/2021, en un mero encargo al Gobierno de elaboración en 6 meses de un informe sobre la protección social de las personas con

¹⁸ Disposición final 2ª Ley 21/2021.

discapacidad –en especial, de las que tienen mayores dificultades de empleabilidad y de mantener su empleo a una edad avanzada–, para impulsar, a continuación, en un plazo de 3 meses más, la reforma del vigente marco reglamentario¹⁹. El nuevo art. 206 bis LGSS, que regula ahora la jubilación con edad reducida por discapacidad no contiene, en cambio, modificación sustancial alguna con respecto a la regulación anterior.

Algunas de las recomendaciones del Informe han sido integradas en el Componente 30 del Plan de recuperación, transformación y resiliencia, bajo el título “la sostenibilidad del sistema público de pensiones en el marco del Pacto de Toledo²⁰”, que no contempla, no obstante, ninguna inversión como “mecanismo de recuperación y resiliencia”. En relación con la edad, se incluye, entre los objetivos fijados en el Componente 30 en aras a preservar la sostenibilidad y suficiencia del sistema de pensiones, el de retocar ajustes paramétricos para situar la edad efectiva de jubilación por encima de la media europea e incentivar el retraso voluntario de la jubilación. Y siguiendo las pautas del Informe, se propone someter al diálogo social medidas como el acercamiento de la edad efectiva a la edad legal de jubilación a través de ajustes en las jubilaciones anticipadas e incentivos al retraso de la jubilación. También en el Componente 23, respecto de la modernización de las políticas activas de empleo, se mencionan como retos a afrontar el desempleo y el envejecimiento demográfico, evitando la discriminación por edad o “edadismo”, en coherencia con las reformas previstas en el Componente 30.

Finalmente, la Ley 21/2021, partiendo del diálogo social formalizado en el Acuerdo social suscrito el 1 de julio de 2020 entre Gobierno e interlocutores sociales²¹, ha integrado, según reconoce en su Exposición de motivos, algunas de las reformas propuestas en el componente 30 para dar cumplimiento a las principales recomendaciones del Pacto de Toledo, entre las que interesa destacar el bloque de medidas orientadas a favorecer un progresivo alineamiento de la edad efectiva y de la edad ordinaria de jubilación y carreras de cotización más amplias, mediante incentivos sociales, fiscales y laborales a la jubilación demorada y a la jubilación activa y de desincentivos a la jubilación anticipada, en la línea de la recomendación 12 del Pacto de Toledo. Por lo que interesa a este estudio, separa en los arts. 206 y 206 bis LGSS la regulación de la jubilación anticipada con edad reducida por razón de la actividad o de discapacidad, que también se ramificaba en las recomendaciones 12 y 18.

¹⁹ Disposición adicional 5ª Ley 21/2021.

²⁰ Accesible en <https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/16062021-Componente30.pdf> (20-10-2021).

²¹ El Acuerdo Social sobre el primer bloque de medidas para el equilibrio de sistema, suscrito el 1 de julio de 2021, recoge algunas de las recomendaciones del Informe del Pacto de Toledo, previstas también en parte en el componente 30 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. En particular, incluye medidas orientadas a contener la jubilación anticipada.

2.2. Las jubilaciones anticipadas por actividad o por discapacidad. Reglas comunes

2.2.1. Jubilaciones anticipadas. La jubilación a una edad rebajada. Naturaleza jurídica

A grandes rasgos, son dos las situaciones que permiten el anticipo de la edad de jubilación: la jubilación con edad reducida por razón de la actividad o de discapacidad y la jubilación anticipada con cuantía reducida, o jubilación anticipada propiamente dicha. Hay, además, otra situación, introducida en los años ochenta como medida de fomento y reparto del empleo, junto con la extinguida jubilación especial a los 64 años²², en la que se permite anticipar parcialmente la jubilación, sin aplicación de coeficientes reductores de la cuantía de la pensión y siempre que la jornada de trabajo que deja de realizar el trabajador que se jubila sea asumida por otro trabajador mediante contrato de relevo. La jubilación parcial anticipada fue sustancialmente modificada por el RD-ley 5/2013²³.

Por su parte, la jubilación anticipada propiamente dicha, permite acceder a la jubilación antes de la edad ordinaria en determinados supuestos y con aplicación de coeficientes reductores en la pensión. Esos coeficientes se fijan en función de la voluntariedad o no del cese en el trabajo, de los meses en que se anticipa la jubilación y de la carrera de cotización de la persona trabajadora. Una vez causada, comporta una minoración vitalicia de la pensión de jubilación en relación con la que percibiría el trabajador si se hubiese jubilado a la edad ordinaria. Los coeficientes penalizadores han sido modificados por la Ley 21/2021, que ha introducido coeficientes mensuales, más equitativos y beneficiosos en términos generales, aunque más elevados para quienes adelantan al máximo su jubilación.

²² Regulada por RD 1194/1985, de 17 de julio, derogado a partir del 1 de enero de 2013 por la disposición derogatoria única de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, sin perjuicio de la aplicación de la regulación anterior a los supuestos recogidos en la disposición final 12.2 de la misma norma.

²³ Sobre la jubilación parcial anticipada y el contrato de relevo como mecanismos de política de empleo y el endurecimiento de los requisitos de acceso en el RD-ley 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo, que modifica la regulación de la jubilación parcial tal como estaba prevista en la Ley 27/2011, de 1 de agosto, Fernández Prieto, M., “Obligaciones empresariales en el contrato de relevo”, *Nueva Revista Española de Derecho del Trabajo*, 173/2015, pp. 57 ss. Y ello sin perjuicio de las normas transitorias que permiten aplicar la regulación anterior a la reforma de 2011, en trabajos de especial dureza en empresas clasificadas como industria manufacturera, a pensiones causadas antes del 1 de enero de 2023 en los supuestos previstos en el art. 8 RD-ley 5/2013, conforme al apartado 6 de la disposición transitoria 4ª LGSS, incorporado por el RD-ley 20/2018.

Este análisis, no obstante, se centra en las modalidades de jubilación con edad reducida²⁴, reguladas tras la reforma acometida por la Ley 21/2021 en los arts. 206 y 206 bis LGSS. Son, a grandes rasgos, dos los supuestos en que se permite rebajar la edad de jubilación mediante real decreto: en colectivos o sectores que desarrollan determinadas actividades consideradas especialmente penosas, tóxicas, peligrosas o insalubres y respecto de personas con un grado de discapacidad igual o superior al 65% –o al 45% en discapacidades previstas reglamentariamente, que comporta mayormente una reducción de su esperanza de vida–.

La regulación en preceptos diferentes de ambos supuestos mejora la técnica legislativa anterior. Su lógica y sobre todo su diverso marco procedimental favorecen su regulación autónoma²⁵. Y ello pese a que ambas modalidades de jubilación con edad reducida comparten reglas comunes, que ahora se repiten en su regulación. Incluso responden a una justificación en buena medida coincidente, pues atienden a una especial dureza –objetiva o subjetiva– en el desarrollo de la actividad, a la dificultad de su realización tras el cumplimiento de cierta edad, al envejecimiento prematuro que comporta y a la reducción de la esperanza de vida. Esa necesidad de anticipación de la jubilación por la vulnerabilidad del colectivo se refuerza al haberse incrementado progresivamente la edad ordinaria de jubilación y resultar penalizada en la cuantía de la pensión la jubilación anticipada propiamente dicha.

Los decretos que rebajan la edad establecen bien una edad de jubilación inferior a la ordinaria, o bien, más frecuentemente, la aplicación de coeficientes reductores sobre la edad ordinaria de jubilación, en función del tiempo durante el cual el trabajador que se pretende jubilar haya desarrollado la actividad²⁶, en su

²⁴ Véanse, entre otros, Miñarro Yanini, M., “La jubilación a edad reducida”, en AA.VV., *Tratado de jubilación...*, op. cit., pp. 1219 ss.; Maldonado Molina, J.A., “La jubilación a edades reducidas por la actividad o discapacidad”, en AA.VV., *La edad de jubilación* (J.L. Monereo Pérez y J.A. Maldonado Molina, Dir. y Coord.), Comares, Granada, 2011, pp. 217 ss.

²⁵ Maldonado Molina, J.A., “Las jubilaciones anticipadas y por edad reducida en la Ley 21/2021, de 28 de diciembre”, *Revista de Trabajo y de Seguridad Social. CEF*, 467/2022, p. 174.

²⁶ Véanse arts. 206 y 206 bis LGSS y RRDD 298/1973 para la Minería del Carbón, 2266/1984, para los trabajadores incluidos en el Estatuto del Minero, 1559/1986 para los Tripulantes Técnicos de Vuelo, 2621/1986 para algunos trabajadores ferroviarios, los cantantes, bailarines o trapezistas y algunos profesionales taurinos, 1539/2003 para los trabajadores que acreditan un grado importante de minusvalía, 1311/2007, para los Trabajadores del Mar, 383/2008, para los bomberos al servicio de las administraciones y organismos públicos, 1449/2018, para los policías locales al servicio de entidades de la Administración local. La complejidad del procedimiento previsto en el RD 1698/2011 llevó a varios colectivos a presentar iniciativas para la tramitación parlamentaria de su solicitud. Así, se incorporaron en las disposiciones adicionales vigésima, vigésima bis y vigésima ter LGSS, respectivamente, los miembros de los cuerpos de la Ertzaintza –primeramente, en la disposición adicional 47ª del texto refundido de 1994 por la disposición final 1ª de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre–, de Mossos d’Esquadra y de Policía Foral de Navarra, los dos últimos por las

caso afectado por el grado de discapacidad requerido²⁷. No se aplican, en cambio, en estos supuestos de edad de jubilación rebajada coeficientes reductores de la cuantía de la pensión, a pesar de adelantarse su cobro. Aunque el trabajador cese en su actividad laboral antes de haber cumplido la edad legal de jubilación, conserva su derecho a percibir íntegra la pensión de jubilación que le habría correspondido si el cese se hubiera producido una vez cumplida aquella edad, considerándose los años de bonificación de la edad hasta la edad ordinaria como tiempo cotizado.

Precisamente, esa ausencia de penalización en la cuantía de la pensión ha llevado a la doctrina a calificar esta edad rebajada de edad de jubilación ordinaria especial o a partir de una edad reducida²⁸. Se concibe, por tanto, como edad ordinaria para las actividades profesionales o colectivos afectados, sometidos a especiales dificultades para continuar el desarrollo de su actividad profesional o a un envejecimiento prematuro. Y ello pese a las limitaciones que se establecen en relación con el acceso de estos colectivos a la jubilación anticipada propiamente dicha, incluida la parcial anticipada²⁹. Precisamente, ya la reforma operada por la Ley 40/2007 impidió la aplicación de los coeficientes reductores de la edad de jubilación a determinados efectos y, en concreto, para acreditar la edad exigida para el acceso a la jubilación parcial o a la anticipada y rebajar aún más la edad ya anticipada. Ello supuso negar prácticamente estas modalidades de jubilación en los sectores afectados³⁰.

disposiciones finales 28.4 y 28.5 Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado.

²⁷ RRDD 1539/2003, para discapacidad severa, y 1851/2009, en caso de discapacidad en grado igual o superior al 45%.

²⁸ Entre otros, López Gandía, J., “Jubilación anticipada y política de empleo”, *JSSS*, 12/1981, p. 366 y “La reforma de la jubilación en la Ley de Medidas de Seguridad Social”, *Revista de Derecho Social*, 37/2007, pp. 187 ss.; González Ortega, S., “La anticipación de la edad de jubilación”, *Revista de Seguridad Social*, 36/1987, pp. 7 y ss.; Borrajo Dacruz, E., “Envejecimiento de la sociedad y jubilación gradual y flexible”, *Actualidad Laboral*, 22/2003, p. 406 s.; Alzaga Ruiz, I., “La jubilación anticipada: reflexiones a la luz de la última reforma”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 79/2009, p. 47; Martínez Barroso, M^a. R., “El impacto de las jubilaciones anticipadas en el sistema de pensiones”, *Temas Laborales*, 103/2010, p. 117; Maldonado Molina, J.A., “Las jubilaciones anticipadas y por edad reducida...”, op. cit., p. 174.

²⁹ Lo cual no fue siempre así. En concreto, el art. 3 RD 2366/1984, de 26 de diciembre, sobre reducción de la edad de jubilación de determinados grupos profesionales incluidos en el ámbito del Estatuto del Minero, en relación con el art. 22 del RD 3255/1983, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto del minero, preveía la aplicación del coeficiente reductor de la edad “a partir de la edad de 64 años”, para el supuesto de jubilación especial a los 64 años de edad como medida de fomento del empleo, entendiendo, por tanto, que se vería rebajada en el período equivalente al que resultase de aplicar al período de tiempo efectivamente trabajado el coeficiente que correspondiera.

³⁰ AA.VV (D. Carrillo Márquez, IP), *Protección social de los mayores: la jubilación. Puntos críticos*, Investigación financiada mediante subvención Orden TAS/940/2007, p. 68.

Pese a esta limitación, son numerosos los autores que consideran inexacta la denominación legal de jubilaciones anticipadas para la reducción de la edad de jubilación por razón de la actividad o de la discapacidad. También el TS³¹ la ha calificado de jubilación propia y autónoma, a una edad ordinaria diferente, en atención a la actividad o a la situación de discapacidad el trabajador. Esta doctrina, no obstante, ha sido rectificadora, en relación con las personas con discapacidad, por el TC³², que la considera una jubilación anticipada más. El TC aprecia la existencia de una discriminación por discapacidad si se deniega la solicitud de una pensión de incapacidad permanente a quien ya ha accedido a la jubilación a una edad reducida por real decreto, en tanto no se le habría denegado si hubiese accedido a una jubilación anticipada propiamente dicha³³. Más recientemente, también el TS ha rectificado su doctrina³⁴.

³¹ Véase STS (Pleno) 512/2020, de 24 de junio, ECLI:ES:TS:2020:2340, que desestimó el recurso en relación con una demanda de reconocimiento de pensión de incapacidad permanente derivada de contingencia común en grado de gran invalidez, o subsidiariamente de incapacidad permanente absoluta, desde una situación de jubilación anticipada con edad reducida. La trabajadora demandante, que había prestado servicios como vendedora de la ONCE y tenía reconocida una discapacidad del 93%, entendió vulnerado su derecho a la no discriminación por razón de discapacidad. El TS confirma la sentencia de suplicación y sostiene que no puede acceder a la prestación de incapacidad permanente quien haya alcanzado a la fecha del hecho causante la edad ordinaria de jubilación, e interpreta que la edad rebajada es edad ordinaria para el colectivo o sector al que se aplica. La sentencia tiene un voto particular discrepante, al que se adhiere una segunda magistrada, que con apoyo en la STS de 22 de marzo de 2006 (recurso de casación para la unificación de doctrina núm. 5069/2004) entiende que la situación de incapacidad permanente no puede denegarse en caso de jubilación anticipada y que se ha producido una discriminación por discapacidad. La doctrina de la sentencia del Pleno es reiterada en pronunciamientos posteriores. Entre otras, en las SSTS 541/2020, de 29 de junio, ECLI:ES:TS:2020:2474, 839/2020, de 2 de octubre, ECLI:ES:TS:2020:3260, 1073/2020, de 2 de diciembre, ECLI:ES:TS:2020:4219 y 709/2021, de 1 de julio. En el mismo sentido se pronuncia la Subdirección General de Ordenación y Asistencia Jurídica, *Criterio de gestión 23/2020: Edad límite para el reconocimiento o revisión de una pensión de incapacidad permanente a quien es pensionista de jubilación*, de 18 de noviembre de 2020.

³² STC 172/2021, de 7 de octubre, ECLI:ES:TC:2021:172, con dos votos particulares discrepantes, que consideran, en cambio, que la jubilación anticipada por causa de discapacidad y la anticipada propiamente dicha comportan regímenes diferentes y no son comparables en torno al principio de igualdad y la prohibición de discriminación. La misma doctrina de la Sala se reitera en la STC 191/2021, de 17 de diciembre, ECLI:ES:TC:2021:191, que anula la STS de 29 de junio de 2020.

³³ Ello no obstante, algún autor como Cabeza Pereiro, J., “Los cambios en la extinción forzosa del contrato por edad: más adecuación, pero, tal vez, menor utilidad”, *Revista de Derecho Social*, 96/2021, p. 78 s., teniendo en cuenta la condición del TS como intérprete máximo de la legalidad ordinaria, cuestiona “que pueda afirmarse que el carácter polisémico del concepto “edad ordinaria” al que se refiere el TS pueda considerarse superado”.

³⁴ STS 1726/2022, de 27 de abril de 2022, ECLI: ECLI:ES:TS:2022:1726.

2.2.2. Reglas comunes a las jubilaciones con edad reducida

Las jubilaciones con edades reducidas por real decreto –por razón de la actividad y en caso de discapacidad, reguladas en los arts. 206 y 206 bis LGSS, se integraron hasta la reforma de la Ley 21/2021 en un único precepto (el art. 206). En ambos casos, se considera como cotizado el período de tiempo en que se reduce la edad de jubilación, a efectos de determinar el porcentaje aplicable a la base reguladora para calcular la cuantía de la pensión, por lo que su cuantía no se resiente en absoluto y se calcula como si el trabajador hubiese cotizado hasta cumplir la edad ordinaria legal³⁵.

En concreto, fueron dos las limitaciones comunes introducidas por la reforma de 2007 en la jubilación con edad rebajada por real decreto³⁶, que se mantienen en sus mismos términos tras la reforma de la Ley 21/2021. Por un lado, el establecimiento de una edad mínima por debajo de la cual no se puede disminuir la edad de acceso a la jubilación de 52 años, prevista en el primer párrafo de los arts. 206.6 y 206 bis.2 LGSS. Se trata de una exigencia válida para todos los colectivos, excepto para los trabajadores incluidos en regímenes especiales que tuviesen ya reconocidos coeficientes reductores de edad, que se regirán por su normativa anterior³⁷. Desde la perspectiva de las bonificaciones de edad, se está fijando indirectamente un tope máximo para aplicar los correspondientes coeficientes reductores a los años de desarrollo efectivo de la actividad, de modo que a partir de ese tope la realización de la actividad no permitiría ya reducir más la edad de jubilación. No se exige, en cambio, al menos con carácter general, un período mínimo de realización de la actividad para aplicar la reducción.

³⁵ Cuestión especialmente polémica, en su momento, en relación con los trabajadores migrantes de la UE, respecto de la aplicación de los Reglamentos comunitarios de coordinación en materia de Seguridad Social para el cálculo de la pensión prorrateada española, al rechazarse las cotizaciones correspondientes a las bonificaciones derivadas de la aplicación de coeficientes reductores de edad, que deben ser tenidas en cuenta, como tiempo cotizado, para el cálculo de la pensión. Véase, en este sentido, STS de 17 de julio de 2007, recurso de casación para la unificación de doctrina núm. 3650/2005, que modifica la doctrina unificada anterior. AA.VV. (D. Carrillo Márquez, IP), *Protección social de los mayores...* op.cit., p. 192. En particular, respecto de los trabajadores del mar, Fernández Prieto, M., “Jubilación del trabajador del mar migrante en la UE y convenios bilaterales de Seguridad Social”, en AA.VV., *Estrategia Blue growth y derecho del mar* (J. Cabeza Pereiro y B. Fernández Docampo, Coord.), Bomarzo, Albacete, 2018, pp. 39 ss.

³⁶ Párrafos tercero y cuarto del apartado 1 del art. 161 bis LGSS, en el texto entonces vigente.

³⁷ Excepción contemplada en la disposición transitoria segunda de la Ley 40/2007 e incorporada en la disposición transitoria undécima del vigente texto refundido de la LGSS, que la mantiene en sus mismos términos, al declarar que la limitación de la edad no se aplicará a los trabajadores incluidos en los diferentes regímenes especiales que, en la fecha de entrada en vigor de la Ley 40/2007, tuviesen reconocidos coeficientes reductores de la edad de jubilación, a quienes le serán de aplicación las reglas establecidas en la normativa anterior.

Con todo, es difícil en la práctica encontrar supuestos que permitirían una reducción por debajo de los 52 años. Incluso respecto a los trabajadores de regímenes especiales a quienes puede afectar la exclusión. Y más, tras el plan de cierre de las centrales de carbón deficitarias comprometido con Bruselas, el incremento paulatino de la edad ordinaria de jubilación y la imposibilidad de reunir las largas carreras de carencia exigidas para mantener la edad ordinaria de jubilación en 65 años. Serán, pues, más bien anecdóticos los supuestos de acceso a la jubilación antes de los 52 años.

En efecto, la exclusión podía beneficiar en origen a los trabajadores de la minería del carbón, principalmente en las categorías y especialidades profesionales a las que se aplica un coeficiente reductor más elevado al período de tiempo efectivamente trabajado – del 0,50 en las de picador, barrenista y ayudantes de una u otra–. Deberían, además, acreditar la realización de las actividades correspondientes durante el tiempo suficiente como para conseguir una reducción de la edad de jubilación en, al menos, catorce años³⁸.

En el caso de los trabajadores del mar, se reduce a diez años el periodo de tiempo en que puede rebajarse la edad de jubilación por la aplicación de los coeficientes reductores³⁹, por lo que no resultaría posible la jubilación antes de los 52 años.

La segunda limitación, ya mencionada y prevista en el último párrafo de los arts. 206.6 y 206 bis.2, afecta a la imposibilidad de ponderar los coeficientes reductores de la edad para la determinación de la edad mínima de acceso tanto a la jubilación parcial⁴⁰ como a cualquier modalidad de jubilación anticipada, así como para beneficiarse del porcentaje adicional en la cuantía de la pensión previsto para incentivar la jubilación postergada y la continuación en el trabajo tras la edad ordinaria de jubilación.

Esta restricción impide considerar la edad reducida por aplicación de coeficientes como edad ordinaria de jubilación, ni siquiera especial, al menos a

³⁸ Véase el art. 9.1 del Decreto 298/1973, de 8 de febrero, que regula el Régimen Especial de la Seguridad Social para la minería del carbón. En realidad, como máximo, el trabajador podría anticipar la edad de jubilación en 16 años, pero para ello se exigiría que desde los 16 o 17 años hubiese trabajado durante al menos 32 años como picador, barrenista o ayudante, o 31 años en estas actividades y dos más en otras con coeficientes reductores menores, lo que permitiría al trabajador jubilarse en 2022 con 50 años y dos meses. Si, como consecuencia del cierre de las minas y la reestructuración del sector ha dejado de realizar la actividad en 2018, será matemáticamente imposible, aun realizando esas actividades durante toda su vida activa, rebajar más de unos meses la edad de los 52 años. Estos datos son suficientes para percibir la dificultad de acceder a la jubilación antes de los 52 años.

³⁹ Art. 30.3 Ley 47/2015, de 21 de octubre, reguladora de la protección social de las personas trabajadoras del sector marítimo-pesquero.

⁴⁰ Véase también, respecto de la jubilación parcial, el art. 215.2.a) LGSS.

efectos de poder anticipar o postergar esa edad reducida de jubilación para acceder a la jubilación anticipada o a la jubilación parcial, o para incrementar la cuantía de la pensión de jubilación si la persona beneficiaria continúa trabajando tras alcanzar la edad rebajada. Solo puede acceder a estas modalidades de jubilación tomando como referencia la edad ordinaria.

En relación con la cuantía de la jubilación propiamente anticipada, el art. 210.5 LGSS contempla los colectivos con posibilidad de jubilación a edad reducida ex arts. 206 y 206 bis, aunque solo con efectos muy limitados. Únicamente para evitar la aplicación de los límites previstos en los apartados 3 y 4 del art. 210, distintos en función de la voluntariedad o no del acceso a la jubilación anticipada, y que afectan a supuestos de jubilación anticipada en los que la base reguladora supera el límite de la cuantía inicial de las pensiones establecido en el art. 57 LGSS.

La normativa podría plantear dudas en el caso de la jubilación parcial, no desde luego en relación con el cumplimiento de la edad mínima de acceso a la jubilación parcial anticipada, al contemplar expresamente la ley el supuesto⁴¹, sino en orden a aplicar la distinta regulación que se establece para la jubilación parcial, anticipada o no, especialmente tras el endurecimiento de los requisitos introducidos en las sucesivas reformas desde el año 2007, mucho más rigurosos para acceder a la jubilación parcial anticipada que a la jubilación parcial autónoma, a la que se puede acceder a partir de la edad ordinaria legal de jubilación.

En este último caso, es suficiente reunir los requisitos exigidos para acceder a la jubilación: edad ordinaria de jubilación real –sin aplicación de coeficientes reductores–; carencia mínima de cotización de 15 años, de los cuales dos deberán estar incluidos en los 15 años anteriores al hecho causante; y cese en el trabajo. Se exige, además, una reducción de la jornada de trabajo de entre un 25 y un 50% –pudiendo, excepcionalmente, alcanzar el 75%, si se contrata a un trabajador relevista a jornada completa mediante un contrato de duración indefinido–. No se requiere, en cambio, ni antigüedad, ni en general contrato de relevo, ni siquiera que el jubilado parcial estuviese hasta entonces contratado a tiempo completo.

En cambio, para acceder a la jubilación parcial anticipada se exigen, además de la celebración de un contrato de relevo y de ser un trabajador a tiempo completo⁴², los requisitos de edad mínima –en 2022, 63 años y 4 meses, que puede rebajarse hasta los 62 si se acreditan largas carreras de cotización–; antigüedad en la empresa de al menos 6 años; 33 años de carencia –25 para las personas con discapacidad igual o superior al 33%–; cotización durante la jubilación por la base

⁴¹ Art. 215.2.a) LGSS. Y ello pese a que el art. 9 del RD 1131/2002, en cambio, declaraba aplicables, a tales efectos, las bonificaciones o anticipaciones de la edad que, en su caso, pudiesen corresponder.

⁴² Sobre este requisito, Fernández Prieto, M., “La nueva regulación de la jubilación parcial anticipada, discriminatoria por razón de género”, *Temas Laborales*, 98/2009, pp. 132 ss.

que habría correspondido si el jubilado parcial hubiese continuado trabajando a jornada completa; y duración mínima del contrato de relevo igual al tiempo que le falte al trabajador relevado para cumplir la edad ordinaria de jubilación legalmente establecida⁴³.

En concreto, las dudas se pueden plantear en torno a si el trabajador que, por su discapacidad o por la actividad profesional que realiza, puede acceder a la jubilación anticipada con edad rebajada por real decreto, podría también jubilarse parcialmente una vez cumplida esa edad rebajada y antes de la edad ordinaria legal, con los requisitos de la jubilación parcial autónoma. Incluso, teniendo en cuenta la prohibición de tener en cuenta los coeficientes reductores de la edad a efectos de acreditar la exigida para acceder a la jubilación parcial, con el límite de la edad mínima exigida para el acceso a la jubilación parcial, que variará de forma gradual hasta el año 2027.

Una interpretación lógica e incluso teleológica de la norma podría llevarnos a esa conclusión. En especial, teniendo en cuenta la jurisprudencia inicial del TS, así como la inclusión expresa de la limitación en el art. 215.2.a), en relación con la jubilación parcial anticipada, pero no en el art. 215.1, que regula la jubilación parcial autónoma. Y ello teniendo en cuenta que el trabajador podría jubilarse al cumplir la edad rebajada –edad “ordinaria” de jubilación para ese colectivo– sin ver afectada la cuantía de la pensión y con los requisitos que se exigen para la jubilación ordinaria.

Sin embargo, una interpretación gramatical estricta, también seguida tras el cambio de doctrina por el TS, parece conducir a la conclusión contraria. Los arts. 206 y 206 bis LGSS no permiten tener en cuenta los coeficientes reductores de la edad a “efectos de acreditar la [edad] exigida para acceder a la jubilación parcial”. No se limita, pues, a la edad exigida para la jubilación parcial anticipada, por lo que parece que también debe aplicarse a la jubilación parcial autónoma, que exige como edad de acceso “la edad a que se refiere el artículo 205.1.a)”, aplicando el aforismo *ubi verba non sunt ambigua non est locus interpretationis*.

Incluso una interpretación sistemática del ordenamiento podría llevarnos a la misma conclusión. En efecto, el art. 10.b) del RD 1131/2002 excluye la posibilidad de aplicar los coeficientes reductores de la edad cuando el trabajador acceda a la

⁴³ Críticas a la imposibilidad de acceder a la jubilación parcial alcanzada la edad ordinaria de jubilación en cuanto edad reducida y aunque sea inferior a la general, por realizar un trabajo peligroso, tóxico, insalubre o penoso en López Cumbre, L., “La posibilidad de adelantar la jubilación tras la reforma de 2011”, *Temas Laborales* 112/2011, p. 178. En relación con los pilotos, con referencia al VIII Convenio Colectivo entre la compañía Iberia y sus pilotos, en Elorza Guerrero, F., “La jubilación a edad ordinaria reducida de los pilotos de líneas aéreas desde la perspectiva de la sostenibilidad del sistema de Seguridad Social en España”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, 22/2016, p. 54.

jubilación parcial a una edad inferior a la ordinaria y exige en ese caso la celebración simultánea de un contrato de relevo. Téngase en cuenta que hasta la reforma de la Ley 40/2007, la diferencia entre la regulación de la jubilación parcial anticipada y la jubilación parcial con 65 años de edad radicaba precisamente en esa exigencia y en la edad de acceso a la jubilación parcial.

3. JUBILACIONES CON EDAD REDUCIDA POR RAZÓN DE LA ACTIVIDAD

3.1 Régimen jurídico

El art. 206 LGSS permite rebajar la edad de jubilación mediante real decreto en trabajos de naturaleza excepcionalmente penosa, tóxica, peligrosa o insalubre con altos índices de mortalidad o morbilidad. Exige que los trabajadores afectados acrediten en la respectiva profesión o trabajo el mínimo de actividad que se establezca. Lógicamente, los trabajadores deberán cumplir los demás requisitos específicos exigidos para acceder a la jubilación: período de cotización –incluida, en su caso, la cotización ficticia o estimada– y cese en el trabajo. En relación con la obligatoriedad de los trabajadores afectados de encontrarse en situación de alta o asimilada, si bien la jurisprudencia resolvió en principio negativamente⁴⁴, en la mayoría de los colectivos se prevé expresamente en la actualidad la no aplicación de coeficientes reductores de edad, cuando se acceda a la pensión de jubilación desde la situación de no alta⁴⁵.

La habilitación para el establecimiento mediante real decreto de edades rebajadas de jubilación para determinados colectivos no es ciertamente una novedad. Ya estaba prevista en el RD Legislativo 1/1994, de 20 de junio⁴⁶ y, previamente, en el Decreto 2065/1974, de 30 de mayo⁴⁷. Ha sido desarrollada en los correspondientes reales decretos, para grupos o actividades profesionales

⁴⁴ STS de 8 de junio de 1992, recurso de casación para la unificación de doctrina núm. 1894/1991. La motivación del tribunal parte no de la literalidad de la norma, sino de la voluntad de la ley, en la medida en que se pretende mantener el nivel de protección y la singularidad del colectivo –en el caso de autos mineros– a quien se concede.

⁴⁵ Véanse, a modo de ejemplo, art. 34.4 Ley 47/2015, de 21 de octubre, reguladora de la protección social de las personas trabajadoras del sector marítimo-pesquero respecto del Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar, o las disposiciones adicionales vigésima, vigésima bis y vigésima ter LGSS en relación con los miembros de los cuerpos de la Ertzaintza, Mossos d'Esquadra y Policía Foral de Navarra.

⁴⁶ En el art. 161.2 del texto refundido de la LGSS de 1994 y a partir de la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social, en el apartado 1 del art. 161 bis.

⁴⁷ En el art. 154.2 del texto refundido de la LGSS de 1974.

con acusados índices de morbilidad o mortalidad. En principio, la reducción de la edad de jubilación respondía, en gran parte de los supuestos protegidos, al mantenimiento de un beneficio reconocido a colectivos provenientes de Regímenes Especiales de la Seguridad Social. No fue así en los casos del personal de vuelo o los mineros no encuadrados en el Régimen Especial de la Minería del Carbón y, más recientemente, respecto de los nuevos colectivos incorporados desde 2008 (bomberos, policía local y miembros de los cuerpos de la Ertzaintza, Mossos d'Esquadra y Policía Foral de Navarra).

La reforma de 2007 introdujo en el texto refundido de 1994 la disposición adicional 45ª LGSS, con tres novedades importantes en relación con la anticipación de la edad de jubilación por razón de la actividad. En primer término, una remisión al establecimiento, mediante desarrollo reglamentario, del procedimiento general para rebajar la edad de jubilación. Se requería así la realización previa de estudios de siniestralidad en el sector y de peligrosidad, toxicidad y penosidad en las condiciones de trabajo. Su objeto es valorar la correlación existente, en el colectivo en cuestión, entre edad y siniestralidad, morbilidad y mortalidad, su incidencia en los procesos de incapacidad laboral que genera en los trabajadores y los requerimientos físicos exigidos para el desarrollo de la actividad.

Con la regulación reglamentaria se pretendía neutralizar la presión que colectivos socialmente más fuertes podían ejercer más fácilmente para conseguir una rebaja arbitraria de su edad de jubilación⁴⁸. Sin embargo, esa “invitación” al establecimiento reglamentario del procedimiento no se cumplió de forma inminente y hubo que esperar a que la disposición adicional 23ª de la Ley 27/2011 la reiterase, otorgando un plazo de un año al Gobierno para su aprobación. El RD 1698/2011, por el que se regula el régimen jurídico y el procedimiento general para establecer coeficientes reductores y anticipar la edad de jubilación en el sistema de la Seguridad Social, fue aprobado el 18 de noviembre de 2011. Realmente, no solo regula el procedimiento a seguir para anticipar la edad de jubilación en actividades que carezcan de coeficientes reductores. En su disposición adicional 1ª, permite también su modificación, en actividades que ya tengan reconocida en una norma tales coeficientes, cuando se produzcan alteraciones sustanciales en las condiciones de trabajo en los procesos productivos del sector o actividad. Debe respetarse, no obstante, la situación de los trabajadores que hubiesen desarrollado la actividad con anterioridad a la modificación.

En segundo lugar, se configura ya el recurso a la anticipación de la edad de forma subsidiaria, solo para cuando no resulte posible modificar las condiciones de trabajo y permitir la continuación en el trabajo hasta la edad ordinaria.

⁴⁸ Matorras Díaz-Caneja, A., “La reforma de la jubilación: ordinaria, parcial, anticipada y postergada”, en AA.VV., *La reforma de la Seguridad Social de 2007-2008* (Dir. A.V. Sempere Navarro) Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2008, p. 155.

Probablemente, el recurso a segundas actividades o el traslado a actividades menos peligrosas debería ser, desde entonces, una opción preferente⁴⁹. El RD 1698/2011 menciona en su Exposición de motivos ese carácter subsidiario de los nuevos coeficientes a implantar y la necesidad de primar la salud de los trabajadores a través de la modificación de las condiciones de ejecución del trabajo. Y en su art. 9 prevé la posibilidad de minoración o eliminación de los coeficientes o la edad mínima de acceso cuando como consecuencia de avances científicos, las nuevas tecnologías u otro motivo, se modifiquen las condiciones de trabajo que justificaron su aprobación.

Y, por último, se introduce también, de forma expresa, el incremento de la contributividad. Se pretende obtener una mayor correspondencia entre cotización y pensión mediante ajustes en las aportaciones para garantizar el equilibrio financiero, por los mayores costes que impone al sistema la jubilación a una edad temprana. La cotización adicional en esas actividades que entrañan peligrosidad, toxicidad, penosidad o insalubridad, conforme al art. 8 RD 1698/2011, ha de aplicarse sobre la base de cotización por contingencias comunes, tanto a cargo de la empresa como del trabajador, o sobre la base de cotización única, en su caso. Trata de compensar la pérdida de cotización que se produce por el adelanto de la edad de jubilación y el pago anticipado de la pensión. La disposición adicional 1ª prevé también recargos en la cotización, para el supuesto de que se modifiquen los coeficientes de los colectivos no incluidos en el propio real decreto.

El contenido de la disposición adicional 45ª se integró en el apartado 1 del art. 206 en el nuevo texto refundido LGSS aprobado por el RD Legislativo 8/2015, reformado recientemente por la Ley 21/2021.

El texto vigente no se remite ya a un procedimiento general para rebajar la edad de jubilación, sino más específicamente, “para establecer coeficientes reductores que permitan anticipar la edad de jubilación”, expresión que coincide realmente con el título del RD 1698/2011. Ello, no obstante, ha sido interpretado por algún autor⁵⁰, como supresión de la edad mínima inferior, sistema considerado más rígido, en cuanto que no tiene en cuenta el tiempo de exposición de la persona trabajadora a la actividad que justifica la reducción de la edad de jubilación. Es cierto que

⁴⁹ Sobre el impacto de la jubilación con edad rebajada sobre la llamada segunda actividad, prevista respecto de algunas actividades para permitir la continuación en activo y adaptar la carrera profesional de determinados colectivos a los cambios que puedan producirse por la disminución de sus condiciones físicas o psíquicas o por razón de edad, véase, en concreto, en relación con los policías locales, Cantero Martínez, J., “A vueltas con las causas del pase a segunda actividad de los policías locales y su nuevo régimen de jubilación anticipada”, *Pertsonak eta Antolakunde Publikoak Kudeatzeko Euskal Aldizkaria - Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, 17/2019, pp. 24 ss.

⁵⁰ Maldonado Molina, J.A., “Las jubilaciones anticipadas y por edad reducida...”, op. cit., p. 175.

el establecimiento de una edad fija para todos, cuando se acredita un mínimo de actividad también determinado, puede considerarse en desuso, salvo para personas con discapacidad y colectivos que lo tienen reconocido. Pero también es verdad que el RD, pese a su denominación, preveía el establecimiento de los coeficientes reductores o la anticipación de la edad de acceso a la jubilación y que el art. 206.1 LGSS sigue permitiendo genéricamente rebajar por real decreto la edad mínima de jubilación legalmente establecida. Quizás la modificación terminológica pretenda dar mayor visibilidad a la práctica o incluso, como también se ha sugerido, a la posición mayoritaria en la doctrina, de que, pese a la utilización del término anticipada en el texto legal, la edad de acceso a la jubilación en estos casos no deja de ser una edad ordinaria para el colectivo al que se le aplica⁵¹. Posición que fue, en principio, respaldada por el TS, y que, no obstante, en relación con la discriminación por discapacidad, ha sido anulada por el TC y rectificada por el TS.

Por lo demás, el procedimiento previsto ha resultado excesivamente complejo y rígido. Prueba de ello es que solo el colectivo de la policía local ha hecho uso del mismo en sus diez años de vigencia. Han sido, en cambio, cerca de una treintena los colectivos que han solicitado la reducción de la edad de jubilación⁵². Finalmente, dos de esos colectivos solicitantes –Mossos d'Esquadra y Policía Foral de Navarra– han conseguido recientemente establecer coeficientes reductores mediante su incorporación en las disposiciones adicionales vigésima bis y vigésima ter LGSS por la Ley 22/2021⁵³, como lo habían logrado previamente los miembros de la Ertzaintza, en la disposición adicional vigésima. Existen, además, otros colectivos que han presentado iniciativas parlamentarias instando igualmente, sin éxito hasta el momento, el establecimiento de coeficientes reductores⁵⁴.

De hecho, la disposición final segunda Ley 21/2021 encomienda al gobierno la adaptación del RD en el plazo de tres meses desde el 1 de enero de 2022 y en los términos previamente acordados con las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, plazo, no obstante, ya incumplido. Con todo, el art. 206 LGSS incorpora al menos alguna previsión al respecto, en la línea de conseguir un procedimiento más dinámico.

⁵¹ Cano Galán, Y., “La reforma de las pensiones: el nuevo marco legal de la jubilación”, *Revista Aranzadi Doctrinal*, 3/2022, ejemplar fotocopiado, p. 14/48 y n. 42.

⁵² Pueden consultarse en Maldonado Molina, J.A., “Las jubilaciones anticipadas y por edad reducida...”, op. cit., p. 178, n. 40.

⁵³ Disposición final vigésima octava de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022.

⁵⁴ Maldonado Molina, J.A., “Las jubilaciones anticipadas y por edad reducida...”, op. cit., p. 178. Así, rederas, nekastillas y empacadoras del Régimen Especial de Trabajadores del Mar, cuidadores de personas dependientes, camareras de pisos, conductores profesionales...

En concreto, se requiere su presentación por medios telemáticos, acompañando datos relativos al código de la actividad económica y del subgrupo CNAE, la ocupación o grupo profesional y las funciones concretas desempeñadas. Se establece, además, la legitimación para iniciar el procedimiento que, en el caso de trabajadores por cuenta ajena, compete a organizaciones empresariales y sindicales más representativas conjuntamente, probablemente porque la cotización adicional reforzada a aplicar se prevé que sea a cargo de la empresa y del trabajador. Se alude también a indicadores generales previos, que acrediten la concurrencia de circunstancias objetivas que justifiquen la aplicación de los coeficientes. Entre otros, el análisis de los procesos de baja laboral, incapacidades permanentes o fallecimientos que puedan causar. Con ello se pretende facilitar la realización de los estudios de siniestralidad y dureza de las condiciones de ejecución del trabajo. Su valoración corresponderá a la comisión prevista en el art. 106.3, que tendrá así mismo a su cargo la evaluación y el impulso de la aprobación de los correspondientes reales decretos de reconocimiento de los coeficientes reductores.

Por otra parte, se sustituye en la reforma la más genérica remisión a realizar “los ajustes necesarios en la cotización para garantizar el equilibrio financiero”, cuando no sea posible una modificación de las condiciones de trabajo y se establezcan coeficientes reductores, por el incremento en la cotización que se establezca reglamentariamente, que consistirá, ahora por exigencia legal, ex art-206.4 LGSS, en un “tipo de cotización adicional sobre la base de cotización por contingencias comunes”, a cargo de empresa y trabajador, que no se concreta. Con todo, su implantación en la práctica no parece sencilla, al menos fuera del ámbito del empleo público y contrasta con la previsión del art. 146.4 LGSS, que prevé para estos supuestos, como regla general, la afectación de la cotización por contingencias profesionales, no la de contingencias comunes.

De hecho, el art. 106 de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022, en su apartado dos⁵⁵, prevé, con carácter general, para estos supuestos de actividades con coeficientes reductores de la edad de jubilación, la aplicación, conforme al art. 146.4 LGSS, del tipo más elevado de cotización por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de los establecidos en la tarifa de primas, salvo que el coeficiente reductor lleve aparejada una cotización adicional por tal concepto. Exceptúan solo los supuestos de trabajadores con un grado importante de discapacidad, incluidos en el ámbito del Real Decreto 1539/2003, de 5 de diciembre. Y solo prevé la aplicación de una cotización adicional sobre la base de cotización por contingencias comunes, tanto para la empresa como para el trabajador, en relación con el anticipo de la edad de jubilación, en relación con trabajadores al servicio de las administraciones y organismos públicos (bomberos, miembros de los cuerpos de la Ertzaintza, Mossos

⁵⁵ La misma previsión se contempla para la cotización en el Régimen Especial de Trabajadores del Mar en el apartado ocho del art. 106 de la Ley 22/2021.

de'Esquadra, Policía Foral de Navarra y Policía local al servicio de entidades locales⁵⁶.

Otra novedad de la reforma es la previsión en el art. 206.5 LGSS de una revisión decenal de los coeficientes reductores por actividad, que parece perseguir la adaptación del trabajo a la persona y una adecuada política de prevención, sin que la revisión deba afectar al trabajo desarrollado con anterioridad por los períodos correspondientes.

3.2. Trabajos de naturaleza penosa, tóxica, peligrosa o insalubre con altos índices de mortalidad o morbilidad

La posibilidad de rebajar la edad de jubilación por real decreto ha sido ejercida ya en relación con los siguientes colectivos: trabajadores incluidos en Estatuto Minero, personal de vuelo de trabajos aéreos, trabajadores ferroviarios, artistas, profesionales taurinos, bomberos, policías locales y miembros de los cuerpos de la Ertzaintza, Mossos d'Esquadra y Policía Foral de Navarra, así como trabajadores incluidos en los Regímenes Especiales de Trabajadores del Mar y de la Minería del Carbón.

Son, no obstante, muchos más los colectivos y sectores que vienen solicitando la reducción de su edad de jubilación, invocando condiciones de penosidad, toxicidad, peligrosidad o insalubridad análogas a las de otros colectivos que gozan ya de esa reducción y que, por tanto, reciben un tratamiento diferenciado. En algunos casos, pese a poseer la cobertura legal necesaria, no se aprecia fundamentación suficiente ni diferencias visibles con sectores en las que las condiciones de vulnerabilidad parecen estar agravadas⁵⁷. No parece de recibo interpretar como una presunción de legitimidad la mera cobertura legal⁵⁸.

En concreto, es bastante generalizada la opinión de que la aplicación de coeficientes reductores ha podido tener su origen más en las reivindicaciones del propio colectivo o en su consideración tradicional como régimen especial de la Seguridad Social que en los elevados índices de mortalidad o morbilidad en el

⁵⁶ En concreto, se prevé en los apartados trece a diecisiete del art. 106 de la Ley 22/2021, para todos los supuestos un tipo de cotización adicional del 10,60 por ciento, 8,84 a cargo de la empresa y el 1,76 a cargo del trabajador-, frente al 6,70%, que es el tipo más elevado, según la tarifa de primas aplicable a las contingencias profesionales, y del que habría que descontar el tipo correspondiente a la actividad a la que se aplica.

⁵⁷ Maldonado Molina, J.A., *La protección de la vejez en España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, p. 212.

⁵⁸ Nogueira Guastavino, M., "Extinción del contrato de trabajo y discriminación por razón de edad", en AA.VV., *Tratado de jubilación...* op. cit., pp. 1451 s., n. 76.

trabajo⁵⁹ o en la índole del propio trabajo individualmente realizado. Incluso dentro del propio colectivo, la dificultad de medir objetivamente el grado de dureza de un empleo y la imposibilidad práctica de individualizar subjetivamente la reducción, exige aplicar los parámetros a categorías más o menos amplias y tratar de manera similar ocupaciones muy diferentes. Sin perjuicio, en todo caso, de la posibilidad de cobertura a través de la incapacidad permanente en sus diferentes grados, cuando el estado psicofísico del trabajador le imposibilita para la realización de las tareas propias de su profesión habitual o de cualquier actividad profesional⁶⁰.

En general, los reales decretos que reducen la edad de jubilación contienen una regulación muy similar, aunque, para determinar el anticipo de la edad de jubilación, optan entre dos métodos distintos. El más utilizado consiste en la aplicación de coeficientes reductores sobre la edad ordinaria de jubilación. Los coeficientes se aplican al tiempo concreto de realización de la actividad de naturaleza penosa, tóxica, peligrosa o insalubre por el beneficiario. Es también el método más equilibrado y ajustado al objetivo que se pretende⁶¹, en cuanto vincula la reducción al tiempo durante el que el trabajador ha desarrollado una actividad cuyas particulares condiciones son precisamente las que determinan la concesión y disfrute del beneficio. El segundo método, más simple y rudimentario, establece directamente una edad de jubilación inferior a la ordinaria. En contrapartida, exige que se acredite un período mínimo de realización de la actividad.

3.2.1. Actividades en las que se establecen coeficientes reductores sobre la edad ordinaria legal de jubilación

En algunas actividades se permite el acceso a la jubilación a una edad inferior a la ordinaria legalmente establecida a determinados colectivos, mediante la aplicación de coeficientes reductores de la edad. Ha de estarse, en cada caso, a los términos y condiciones que la normativa reguladora establezca para la actividad o grupo profesional correspondiente. En principio, no se exige un período mínimo de actividad. La edad ordinaria legal se rebaja, en concreto, en un período equivalente al que resulte de aplicar el coeficiente que corresponda al período de tiempo “efectivamente trabajado” en cada una de las categorías o especialidades establecidas en la actividad de naturaleza penosa, tóxica, peligrosa o insalubre a

⁵⁹ Probablemente, por la propia deficiencia del sistema, ante la inexistencia hasta 2007 de un procedimiento para fundamentar la reducción y prever las compensaciones económicas necesarias para asegurar el equilibrio financiero del sistema. López Cumbre, L., “Anticipación de la edad de jubilación: El confuso tratamiento jurídico de las jubilaciones anticipadas”, *Tribuna social*, 94/1998, p. 17; Panizo Robles, J.A., “Jubilación parcial y anticipada. Realización de trabajos penosos, tóxicos y peligrosos”, *Foro de Seguridad Social*, 17/2007, p. 89.

⁶⁰ Martínez Barroso, M^a. R., “El impacto de las jubilaciones...”, op. cit., p. 118.

⁶¹ Miñarro Yanini, M., “La jubilación a edad reducida” op. cit., p. 1229 s.

la que se aplique. En general, el cómputo se calcula en años y fracciones de año, que pueden convertirse en un año más o despreciarse, en función de la regulación. Computan como tiempo trabajado en la actividad las vacaciones y tiempos de descanso retribuido así como suspensiones o ausencias autorizadas con derecho a reserva –bajas médicas, suspensiones por embarazo, nacimiento o cuidado de menor, adopción, guarda o acogimiento, lactancia...⁶²–. Los años resultantes se multiplican por el correspondiente coeficiente reductor de la edad para determinar el número de años en que puede reducirse la edad mínima para causar la pensión de jubilación. Para algunos colectivos se establece un tope máximo. Y, a efectos de determinar la cuantía de la pensión, el porcentaje aplicable a la base reguladora se calcula computando como cotizado el tiempo que resta para el cumplimiento de la edad ordinaria de jubilación –aun cuando sea menor que los años de rebaja de la edad de jubilación que resultan de la aplicación de los coeficientes⁶³–.

Tanto la reducción de edad como el incremento del porcentaje a aplicar a la base reguladora para el cálculo de la pensión son aplicables, cualquiera que sea el régimen de la Seguridad Social en el que se cause la pensión. No obstante, cuando la jubilación afecte a trabajadores que se encuentren en situación de pluriactividad simultánea, la reducción solo se aplica, en principio, a efectos de la edad, pero no para determinar el porcentaje a aplicar a la base reguladora.

La aplicación de coeficientes reductores de la edad de jubilación afecta, en primer lugar, a los trabajadores por cuenta ajena incluidos en el ámbito del Estatuto del Minero y no comprendidos en el Régimen Especial de la Minería del Carbón, en cuya actividad concurren circunstancias de penosidad, toxicidad, peligrosidad o insalubridad. El RD 2366/1984, de 26 de diciembre, establece un coeficiente de entre 0,5 y 0,05%, aplicable en función de la categoría o especialidad del trabajador y únicamente al período efectivamente trabajado en esa actividad.

En segundo lugar, el RD 1559/1986, de 28 de junio, establece coeficientes reductores de la edad de jubilación para el personal de vuelo de trabajos aéreos. Aplica un coeficiente reductor de la edad del 0,40% en la categoría de piloto y segundo piloto⁶⁴ y del 0,30% en la de mecánico de aeronave, navegante operador

⁶² Las contingencias relacionadas con el embarazo, lactancia, nacimiento de hijo o adopción, aunque no están expresamente recogidas en muchos de los reales decretos reguladores, por la fecha de su promulgación, deben entenderse incluidas en todos ellos en la más genérica expresión de ausencias con mantenimiento del derecho a retribución.

⁶³ Véanse, respecto de los pilotos de transporte de pasajeros y mercancías, entre otras, SSTS de 12 de diciembre de 2013, ECLI:ES:TS:2013:6422, y de 11 de febrero de 2014 (ECLI:ES:TS:2014:878), que rectifica la doctrina de la STS de fecha 28 de junio de 2013 (ECLI:ES:TS:2013:4219).

⁶⁴ Las limitaciones establecidas en el art. 6.3 del RD 279/2000, de 25 de febrero, por el que se determinan las condiciones para el ejercicio de las funciones del personal de vuelo de las aeronaves civiles justifican el régimen excepcional de rebaja de la edad de jubilación. También, en general, el envejecimiento prematuro derivado de las condiciones específicas en que se desarrolla el trabajo

de fotografía aérea, operador de medios tecnológicos, fotógrafo aéreo y operador de cámara aérea.

En tercer término, el art. 3 del RD 2621/1986, de 24 de diciembre, aplica coeficientes reductores de la edad de 0,15 o 0,10% a trabajadores ferroviarios pertenecientes o que hayan pertenecido a grupos y actividades profesionales de naturaleza especialmente peligrosa o penosa. En este supuesto, se especifican los criterios de cómputo del período de tiempo efectivamente trabajado. Debe ser fijado en un número entero –sin fracciones– de años, para lo cual, si existen fracciones de año, las que excedan de seis meses se computan como un año completo y las inferiores no se computan. Pero, cuando se hayan realizado actividades que dan lugar a coeficientes distintos, y existan diferentes fracciones de año con distinto coeficiente, se computarán esas fracciones si la suma de todas ellas supera el semestre, por un año cumplido en la actividad en la que se acredite la fracción de tiempo más prolongada.

Tras la reforma introducida por la Ley 40/2007, la introducción de nuevos supuestos solo se permite cuando no resulte posible una adaptación de las condiciones de trabajo que salve la peligrosidad, penosidad o toxicidad del trabajo. Este matiz, realmente, no hace más que incorporar de forma expresa la exigencia preventiva de garantizar la seguridad y salud de los trabajadores y adaptar el trabajo a la persona. En particular cuando por sus características personales o estado biológico sean especialmente sensibles a los riesgos derivados del trabajo⁶⁵.

Se reguló, pese a esa exigencia, la jubilación anticipada por razón de la actividad de otros cinco colectivos –bomberos, policía local, Ertzaintza, Mossos d'Esquadra y Policía Foral de Navarra– con un régimen muy similar. En los cinco supuestos, se prevé la aplicación de un coeficiente reductor del 0,20 a los años completos efectivamente trabajados⁶⁶; se limita el acceso por esta vía a la pensión de jubilación a una edad no inferior a los sesenta años –o cincuenta y nueve, en los supuestos en que se acrediten largas carreras de actividad efectiva y cotización en el respectivo cuerpo⁶⁷–; se considera cotizado el tiempo de reducción a efectos de aplicación del porcentaje a la base reguladora para calcular el importe de la

e incluso el sometimiento a exámenes médicos y psicofísicos que pueden provocar la retirada de licencias de vuelo en fechas anteriores al cumplimiento de la edad ordinaria de jubilación. Ampliamente, Elorza Guerrero, F., “La jubilación a edad ordinaria reducida...”, op. cit., pp. 47 ss.

⁶⁵ Entre otros, arts. 15.1.d y 25 LPRL. Elorza Guerrero, F., “La jubilación a edad ordinaria reducida...”, op. cit., p. 52.

⁶⁶ Se computa como tiempo de trabajo las faltas al trabajo por baja médica, suspensión del contrato por nacimiento o cuidado de hijo, adopción, acogimiento, guarda o riesgo durante el embarazo o la lactancia, u otros permisos retribuidos autorizados por disposiciones laborales, normativas o convencionales.

⁶⁷ Treinta y cinco o más años con carácter general, treinta y siete por trabajos como policía local, con aplicación de un régimen transitorio hasta 2027.

pensión; se exige el acceso desde una situación de alta por desarrollo de la actividad afectada o por otra diferente, cualquiera que sea el régimen de la Seguridad Social en la que estén encuadrados⁶⁸; y se prevé la aplicación de una cotización adicional, con la finalidad de mantener el equilibrio financiero del sistema y compensar la reducción de la edad de jubilación⁶⁹.

En concreto, el RD 383/2008, de 14 de marzo, estableció el coeficiente reductor de la edad en favor de bomberos al servicio de administraciones y organismos públicos, en sus diferentes escalas, categorías o especialidades, incluidos en el Régimen General. Y el RD 1449/2018, de 14 de diciembre, en favor de los policías locales al servicio de las entidades que integran la Administración local, incluidos también en el Régimen General, que condiciona la anticipación de la edad al requisito de acreditar 15 años de cotización como policía local para poder aplicar el coeficiente.

Por su parte, las disposiciones adicionales vigésima, vigésima bis y vigésima ter LGSS regulan los coeficientes reductores de la edad de jubilación de los miembros de los cuerpos de la Ertzaintza, Mossos d'Esquadra y Policía Foral de Navarra. No obstante, en los tres casos se condiciona la aplicación de la medida a la existencia de un acuerdo de financiación o transferencia del Estado a la respectiva comunidad autónoma para el pago de las cotizaciones recargadas. Previamente, se había tratado de incorporar la jubilación con edad reducida de la policía autonómica ya en una enmienda introducida en el proyecto de Ley de Medidas de Seguridad Social en el Senado, para otorgarle un tratamiento semejante al de otros miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, que, finalmente, no prosperó⁷⁰.

Por lo demás, fuera ya del Régimen General, los coeficientes reductores benefician también a trabajadores incluidos en los regímenes especiales de Trabajadores del Mar y de la Minería del Carbón. La disposición adicional 1ª LGSS considera de aplicación al Régimen Especial de la Seguridad Social para la Minería del Carbón lo dispuesto, entre otros artículos que enumera dicha norma, en los artículos 206 y 206 bis⁷¹. El Régimen Especial de la Minería del Carbón es, sin duda, el supuesto de aplicación de coeficientes más arraigado en nuestra

⁶⁸ Manteniéndose, por tanto, los mismos derechos en caso de pluriactividad.

⁶⁹ En relación con las especialidades en materia de cotización respecto del anticipo de la edad de jubilación de estos colectivos, véanse apartados trece a diecisiete del art. 106 Ley 22/2021, respectivamente aplicables a bomberos, miembros de los cuerpos de la Ertzaintza, Mossos d'Esquadra, Policía Foral de Navarra, y de la Policía local al servicio de las entidades locales. Para 2022, se prevé en todos estos supuestos un tipo de cotización adicional del 10,6%, el 8,84% a cargo de la parte empleadora y el 1,76% restante a cargo de la persona trabajadora.

⁷⁰ Cavas Martínez, F., "Cambios en la pensión de jubilación tras la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de Medidas en materia de Seguridad Social", *Aranzadi Social*, 2/2008, pp. 11 ss.

⁷¹ Las actividades y los coeficientes reductores son los contenidos en el art. 9.1 D 298/1973 y art. 21 OM 3 abril 1973.

legislación. El coeficiente a aplicar, en función del tiempo trabajado en cada categoría y especialidad profesional concreta, se determina de conformidad con una escala que comprende desde el 0,50 al 0,05, según la peligrosidad y toxicidad de la actividad desarrollada⁷².

Los coeficientes reductores de la edad no resultan, en cambio, de aplicación generalizada a la jubilación del Régimen Especial de Trabajadores del Mar. El art. 30 Ley 47/2015 prevé solo la aplicación de los coeficientes establecidos en el RD 1311/2007, de 5 de octubre –entre el 0,40 y el 0,10%⁷³– en actividades profesionales de naturaleza excepcionalmente penosa, tóxica, peligrosa o insalubre, en las que se acusen elevados índices de morbilidad o siniestralidad, o cuya realización implique una continua separación del hogar y alejamiento familiar. Limita, además, el período de reducción de la edad de jubilación a un máximo de 10 años⁷⁴. El art. 3 RD regulador establece también reglas relativas al cómputo de bonificaciones. Deben totalizarse para cada trabajador los períodos de su vida laboral que dan derecho a la aplicación del coeficiente reductor, agrupando las actividades que aplican el mismo coeficiente. El total de días acreditados en cada grupo de idéntico coeficiente se dividirá por 365 y las fracciones de año que excedan de 100 días en cada grupo se considerarán como un año completo. Las inferiores se acumularán al período de tiempo acreditado en el grupo con el coeficiente inmediatamente inferior y, de no existir este, se despreciarán. Se entienden, además, incluidos en el tiempo efectivamente trabajado, los períodos de desembarco debidos a enfermedad o accidente, así como vacaciones, permisos u otras licencias retribuidas que procedan de conformidad con lo establecido en la legislación laboral aplicable.

⁷² Ampliamente, Terradillos Ormaetxea, M.E., “Peculiaridades de la pensión de jubilación en el Régimen Especial de la Minería del Carbón”, en AA.VV., *Tratado de jubilación...* op. cit., pp. 1919 ss.

⁷³ Los coeficientes reductores varían según la clase de embarcación, tipos de navegación y naturaleza del trabajo –trabajos en buques de marina mercante: 0,40 a 0,20; trabajos a bordo de embarcaciones de pesca: 0,40 a 0,15; estibadores portuarios: 0,30; mariscadores, percebeiros y recogedores de algas: 0,10–.

⁷⁴ Por tanto, mientras que en el Régimen Especial de la Minería del Carbón, la reducción opera para todos los trabajadores incluidos en su campo de aplicación, en el Régimen Especial de Trabajadores del Mar “no todas las actividades marítimo-pesqueras dan lugar al derecho de reducir la edad de jubilación”, como afirma Carril Vázquez, X.M., “A propósito de las actividades marítimo-pesqueras determinantes de la aplicación de los coeficientes reductores de edad mínima de jubilación en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los trabajadores del mar”, *Aranzadi Social*, 4/2001, p. 2976.

3.2.2. Actividades en las que se establecen directamente edades de jubilación inferiores a la ordinaria cuando se acredita un período mínimo de actividad

El segundo método empleado para reducir la edad de jubilación es el establecimiento directo de una edad fija de jubilación, inferior a la ordinaria. Este beneficio se ha mantenido para determinados tipos de artistas y de profesionales taurinos incluidos en su momento en regímenes especiales de la Seguridad Social que fueron integrados en el Régimen General.

En relación con los artistas, el art. 11 del RD 2621/1986⁷⁵ permite a cantantes, bailarines y trapeceistas causar pensión de jubilación a partir de los 60 años de edad, sin aplicación de coeficientes reductores de la pensión. Se exige que hayan trabajado en la especialidad un mínimo de 8 años durante los 21 anteriores a la jubilación. También se requiere, como requisito indispensable, la condición de hallarse en alta o en situación asimilada a la de alta en la fecha del hecho causante⁷⁶.

Por su parte, respecto de los profesionales taurinos, el art. 18 del RD 2621/1986 establece la edad de 55, 60 o 65 años, en función de la actividad taurina y la categoría profesional. Se exige⁷⁷ haber actuado en un determinado número de

⁷⁵ RD 2621/1986, de 24 de diciembre, por el que integran los Regímenes Especiales de la Seguridad Social de Trabajadores Ferroviarios, Jugadores de Fútbol, Representantes de Comercio, Toreros y Artistas en el Régimen General, así como se procede a la integración del Régimen de Escritores de Libros en el Régimen Especial de Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos.

⁷⁶ No se han introducido modificaciones en relación con los colectivos afectados por el RD-ley 26/2018, de 28 de diciembre, por el que se aprueban medidas de urgencia sobre la creación artística y la cinematografía, que establece medidas de Seguridad Social relativas a la cotización de los artistas en espectáculos públicos durante períodos de inactividad y encarga al Gobierno la aprobación de una norma reglamentaria que regule la compatibilidad de la pensión contributiva de jubilación y la actividad de creación artística, mandato desarrollado por el RD 302/2019, de 26 de abril, que prevé una cotización de solidaridad del 8 por ciento, que en caso de trabajadores por cuenta ajena se reparte entre el empresario (6 por ciento) y el trabajador (2 por ciento). Tampoco por el reciente RD-ley 5/2022, de 22 de marzo, por el que se adapta el régimen de la relación laboral de carácter especial de las personas dedicadas a las actividades artísticas, así como a las actividades técnicas y auxiliares necesarias para su desarrollo, y se mejoran las condiciones laborales del sector, que prevé otras medidas en materia de Seguridad Social, como un tratamiento singular para los artistas con escasos ingresos a efectos de cotización o la exclusión del colectivo de la cotización adicional prevista para contratos de duración determinada inferiores a 30 días prevista en el art. 151.3 LGSS.

⁷⁷ 55 años para los matadores de toros, rejoneadores, novilleros, banderilleros, picadores y toreros cómicos, siempre que acrediten haber actuado los tres grupos primeros en 150 espectáculos o festejos taurinos y los tres últimos en 200; 60 años para los puntilleros, siempre que acrediten haber actuado en 250 festejos en cualquier categoría profesional; y 65 años para los mozos de estoques y de rejones y sus ayudantes, que, no obstante, podrán jubilarse a partir de los 60 años, aunque con aplicación de un coeficiente reductor de un 8% por cada año de anticipación, siempre que acrediten estar en alta o asimilada y haber actuado en 250 festejos en cualquier categoría profesional.

espectáculos o festejos taurinos –entre 150 y 250–, y estar en alta o en situación asimilada a la de alta en la fecha del hecho causante⁷⁸.

4. JUBILACIONES CON EDAD REDUCIDA EN CASO DE DISCAPACIDAD

De igual modo, la reducción de la edad de jubilación por discapacidad mantiene el régimen vigente antes de la reforma, que remitía a regulación reglamentaria la posibilidad de rebajar la edad de jubilación en el caso de personas con discapacidad⁷⁹.

Su fundamentación encuentra amparo en el mandato a los poderes públicos del art. 49 CE de realizar una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de las personas con discapacidad, así como prestarles atención especializada y garantizar el disfrute de sus derechos, también en materia de Seguridad Social. Sin duda, una discapacidad severa produce un mayor desgaste físico y funcional en quien la padece, que, junto con la menor esperanza de vida del colectivo afectado, comportará frecuentemente el disfrute de la pensión durante un período más corto, y justifica el anticipo de la jubilación⁸⁰.

Con anterioridad al reconocimiento de una edad reducida, las personas con discapacidad se veían forzadas a solicitar la prestación de incapacidad permanente, en lugar de la de jubilación, en la medida en que no reunían los requisitos necesarios para poder acceder a ella⁸¹. La posibilidad de invalidez había sido admitida por el TS, incluso hallándose la persona afectada en situación de jubilación anticipada

⁷⁸ La disposición transitoria 4ª de la Orden de 30 de noviembre de 1987 para la aplicación y desarrollo, en materia de acción protectora, del RD 2621/1986 prevé, para los profesionales taurinos que hubieran estado en alta en el Régimen Especial de Toreros antes del 1 de enero de 1987, como medida de derecho transitorio, la consideración como cotizado, a efectos de determinar el porcentaje a aplicar para calcular la cuantía de la pensión, de la mitad del tiempo transcurrido entre la fecha del hecho causante y el cumplimiento de los 65 años de edad.

⁷⁹ Sobre esta regulación, Ortiz González-Conde, F.M., “La pensión de jubilación de las personas con discapacidad”, *Nueva Revista Española de Derecho del Trabajo*, 236/2020, pp. 151 y ss.

⁸⁰ Véase Martínez Mateo, C.J., “La jubilación de los trabajadores con discapacidad”, en AA.VV., (J.L. Monereo Pérez, M.ªN. Moreno Vida, A. Márquez Prieto, F. Vila Tierno y J.A. Maldonado Molina, Dirs.), *Protección jurídico-social de las personas con discapacidad. Un enfoque integral y exhaustivo*, Laborum, Murcia, 2020, pp. 777 ss.

⁸¹ Sobre la necesidad de protección social del colectivo, véase Fernández Orrico, F.J., “Vejez y discapacidad: una realidad necesitada de especial protección social”, en AA.VV., *Por una pensión de jubilación, adecuada, segura y sostenible. III Congreso Internacional y XVI Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social*, vol. 1, Laborum, Murcia, 2019, pp. 583-599.

propiamente dicha, es decir, con coeficientes reductores de la cuantía, si no había cumplido aún la edad de jubilación ordinaria⁸². Esa doctrina, en principio, no se consideró aplicable a las situaciones de jubilación anticipada con edad reducida, al concebirse esta por el TS como una jubilación propia y autónoma, a una edad ordinaria diferente, en atención a la actividad o a la situación de discapacidad el trabajador, y no como una jubilación anticipada propiamente dicha. El TC, en cambio, ha considerado esta distinción entre uno y otro supuesto de jubilación anticipada discriminatorio por razón de discapacidad y ha admitido el acceso a una prestación de incapacidad permanente también desde una situación de jubilación anticipada por razón de la discapacidad⁸³, doctrina finalmente asumida también, como se ha dicho, por el TS.

Por lo demás, la posibilidad de acceder a la jubilación a una edad reducida, en relación con la discapacidad igual o superior al 65 por ciento, fue introducida ya con la Ley 35/2002 y desarrollada por el RD 1539/2003, de 5 de diciembre⁸⁴. La regulación es similar a la de las demás actividades para las que se aplican coeficientes reductores de la edad al tiempo efectivamente trabajado. La edad ordinaria de jubilación se reduce en función del tiempo que el trabajador hubiese prestado servicios durante la situación de discapacidad, a razón del 0,25%, en los casos en que el trabajador tenga acreditado un grado de minusvalía igual o superior al 65% y del 0,50%, en los casos en que, además, acredite la necesidad del concurso de otra persona para la realización de los actos esenciales de la vida ordinaria⁸⁵. Y el período de tiempo en que resulta reducida la edad de jubilación se computa como cotizado, aunque solo a partir del momento en que se acredite la

⁸² STS 641/2015, de 21 de enero de 2015, ECLI: ECLI:ES:TS:2015:641, que se remite, a su vez, a las SSTS de 22 de marzo de 2006 (rec. casación unificación de doctrina núm. 5069/2004) y de 13 de junio de 2007 (rec. casación unificación de doctrina núm. 2282/2006).

⁸³ Sobre la cuestión, Romero Ródenas, M.^aJ., “Igualdad en el ámbito de las prestaciones de la Seguridad Social y prohibición de discriminación por razón de discapacidad. A propósito de la STC 172/2021, de 7 de octubre”, *Revista de Derecho Social*, 96/2021, pp. 151 ss.

⁸⁴ Que incluye como beneficiarias las personas trabajadoras incluidas en el Régimen General o en los Regímenes Especiales de Trabajadores del Mar y de la Minería del Carbón. No se incluye, en cambio, referencia a los autónomos. No obstante, el art. 26.4 LETA prevé la posibilidad de acceder a la jubilación anticipada por razón de la actividad, en los términos que se determine reglamentariamente, en los mismos supuestos y colectivos para los que esté establecido dicho derecho respecto de los trabajadores por cuenta ajena, incluyendo también expresamente a los “trabajadores autónomos con discapacidad en las mismas condiciones que los trabajadores por cuenta ajena”. Esta dicción lleva a alguna autora a considerar cuando menos dudoso que las personas autónomas discapacitadas, a diferencia de las que realizan actividades penosas, peligrosas, tóxicas o insalubres, puedan poseer ya esos mismos derechos sin necesidad de desarrollo reglamentario alguno. En este sentido, Romero Ródenas, M.^aJ., *ibid.*, p. 153.

⁸⁵ Más ampliamente, Maldonado Molina, J.A., “Coeficiente reductor de la jubilación de trabajadores con discapacidad: ¿quién valora la necesidad de ayuda de tercera persona?”, *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, núm. Extraordinario/2016, pp. 149 ss.

cobertura real y efectiva del período mínimo de carencia exigido para acceder a la jubilación –quince años–.

La Ley 40/2007, por su parte, amplió el colectivo de personas con discapacidad con una segunda fórmula que reconoce el derecho a rebajar su edad de jubilación a quienes tengan reconocida una discapacidad igual o superior al 45%⁸⁶. No obstante, si es inferior al 65% y no entra en la variante anterior, se restringe la rebaja de la edad a discapacidades reglamentariamente determinadas en las que concurren evidencias que determinen de forma generalizada y apreciable una reducción de la esperanza de vida de esas personas. Se remite, así, a desarrollo reglamentario la posibilidad de rebajar la edad para el colectivo de personas con discapacidad inferior al 65%. Pero se condiciona a dos requisitos: que la discapacidad esté prevista reglamentariamente y que comporte, de forma generalizada y apreciable, una reducción de la esperanza de vida. Esta previsión parece alinearse con la exigencia del estudio previo sobre siniestralidad, morbilidad o mortalidad requerido en el procedimiento general de anticipación regulado en el RD 1698/2011. Ahora bien, en el caso de las personas con discapacidad, no se trata de acreditar la peligrosidad, toxicidad, penosidad o insalubridad de un sector concreto de la actividad, sino la incidencia de determinada discapacidad sobre la esperanza de vida del colectivo afectado.

El RD 1851/2009, de 4 de octubre, regula este supuesto especial. En su art. 1 exige, además, para incluir a la persona trabajadora en su ámbito de aplicación, un requisito adicional. Debe acreditar un tiempo efectivo de trabajo, a lo largo de su vida laboral, al menos equivalente al período mínimo de cotización exigido para el acceso a la pensión de jubilación. Y durante todo ese período debe haber estado afectado por una discapacidad de las previstas en el propio reglamento y, al menos, con un grado reconocido de discapacidad del 45%.

El art. 2 enumera las discapacidades en las que se entiende que concurren las evidencias mencionadas. No obstante, el TS⁸⁷ entiende que, aunque se requiere un determinado grado de discapacidad y el padecimiento de una de las dolencias listada, no se exige que el grado de discapacidad igual o superior al 45% derive exclusivamente de una de las enfermedades listadas. Por tanto, considera suficiente

⁸⁶ En relación con el momento de determinación del porcentaje superior al 45% y la acreditación del período mínimo de actividad, en un caso de nueva valoración tras una actualización del baremo, y sin que se hubiese instado la revisión por agravación o mejoría, que considera el período total cotizado con el grado de discapacidad que resulta de la actualización del baremo, véase Ordóñez Casado, I., “Jubilación anticipada por discapacidad: Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de diciembre de 2017 (Rcud 3950/2015)”, *Temas laborales* 142/2018, pp. 195 ss. Este criterio se ha aplicado también, más recientemente, en instancia a la discapacidad igual o superior al 65%. Véase S 146/2021 del Juzgado de lo Social núm. 13 de Barcelona, ECLI:ES:JSO:2021:146.

⁸⁷ STS 729/2017, de 27 de septiembre, ECLI:ES:TS:2017:3590.

padecer la patología, sin que sea preciso que la misma determine por sí sola el porcentaje de discapacidad exigido.

El RD incorpora, además, otras exigencias, como la fijación en el art. 3 de una edad reducida mínima de 58 años para el acceso a la jubilación o la exigencia en el art. 6 de alta o asimilada para poder acceder a esta modalidad de jubilación. Y, de acuerdo con su disposición adicional 1^a, cuando la persona con discapacidad reúna las condiciones para acogerse a las dos modalidades de jubilación anticipada, podrá optar por la que le resulte más favorable.

La reforma de la Ley 21/2021 mantiene las dos variantes en términos análogos y solo ha modificado muy levemente la redacción de los apartados afectados del art. 206 LGSS, que han pasado al nuevo art. 206 bis. En concreto, sustituye la exigencia de evidencias que determinen de forma generalizada y apreciable una reducción de la esperanza de vida por la exigencia de evidencias contrastadas que determinen de forma generalizada una reducción significativa de la esperanza de vida, sin modificar, sustancialmente, la regulación anterior.

Más relevante resulta la previsión contenida en la disposición adicional 4^a Ley 21/2021 para la mejora del rígido marco regulador del acceso a la pensión de jubilación de las personas con discapacidad. En concreto, se encarga al Gobierno la remisión a la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo, en el plazo de seis meses, de un informe sobre la protección social de las personas con discapacidad, con atención especial hacia las que tienen mayores dificultades de empleabilidad por su discapacidad intelectual, que son las que tienen también más dificultades para mantener su empleo a una edad avanzada. Se hace mención expresa a “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”.

Se amplía, por tanto, el colectivo de personas con discapacidad a las que el informe debe prestar atención. En concreto, debe incluir a las afectadas por un grado igual o superior al 33% de discapacidad intelectual o trastornos de salud mental o de autismo mencionadas, que quedan fuera, en cambio, del ámbito de aplicación del art. 206 bis LGSS. Este precepto solo contempla la jubilación anticipada en caso de discapacidad igual o superior al 65%, o al 45%, si está determinada reglamentariamente y existen evidencias de reducción de la esperanza de vida.

A partir de la emisión del informe, se prevé otro plazo adicional de tres meses para impulsar la reforma del marco regulador establecido en los RRDD 1539/2003 y 1851/2009. Esa modificación, de acuerdo con la recomendación 18 del Pacto de Toledo, debería corregir los desajustes de la regulación vigente, en relación con las exigencias respecto del tiempo de cotización requerido, sus dificultades de acreditación o la exclusión de situaciones materialmente merecedoras de

protección, pero sin la habilitación previa del art. 206 bis parece difícil acometer la reforma en los términos pretendidos, al menos para ampliar la protección a algunas situaciones que no alcanzan el 45% de discapacidad exigido.

A la espera del informe que elabore el Gobierno sobre los problemas de protección social de las personas con discapacidad, y de la ulterior modificación del marco normativo, parece que la reforma no será suficientemente ambiciosa. Una regulación más comprometida precisaría de un marco legal más protector, para no limitarse a flexibilizar el régimen reglamentario.

5. A MODO DE SÍNTESIS. CONCLUSIONES PROPOSITIVAS

Existen colectivos que tradicional, o más recientemente, se han beneficiado de la reducción de la edad de jubilación. Su *ratio*, con frecuencia, se vincula a privilegios de su previa integración en un régimen especial o a las reivindicaciones y peso del propio colectivo. Sin embargo, las condiciones de desarrollo del trabajo y su incidencia en la morbilidad o mortalidad y en su esperanza de vida, son muchas veces similares a las de otros colectivos que no gozan de tal reducción. Ello, sin duda, genera una diferencia de trato con colectivos sometidos a condiciones de vulnerabilidad equivalentes, sin fundamentación suficiente, que no siempre resiste la comparación. Y hace especialmente complejo el marco normativo de identificación y protección de nuevos colectivos.

No todos los sistemas de Seguridad Social poseen un régimen de jubilación anticipada por razón de la actividad o la discapacidad, como el que caracteriza nuestro modelo, ni siquiera en el ámbito de la UE. Su justificación debería ceñirse a situaciones generalizadas de vulnerabilidad, en las que no resulta posible una mejora de las condiciones de trabajo o el pase a una segunda actividad que evite una salida precoz del mercado de trabajo. En este sentido, parece adecuado el establecimiento de mecanismos, como la revisión decenal, o la preferencia de adaptación de las condiciones, para aplicar coeficientes en las actividades que estrictamente lo requieran. No se debe olvidar que, si el estado psicofísico de la persona trabajadora la imposibilita para continuar desarrollando su actividad, podría, en su caso, acceder a una incapacidad permanente en el grado correspondiente.

Más dificultades puede plantear la aplicación de una cotización adicional durante el desarrollo de las actividades vinculadas a la reducción de la edad de jubilación. Y ello pese a que puede parecer una medida adecuada para lograr una mayor contributividad del colectivo en cuestión.

Por una parte, por el carácter ya deficitario de actividades y sectores incluidos en regímenes especiales que reducen la edad de jubilación. Es el caso paradigmático de los trabajadores del mar. Los grupos segundo y tercero de cotización, que incluyen personas trabajadoras del mar retribuidas a la parte, reciben un tratamiento

favorable en materia de cotización mediante la aplicación de coeficientes correctores de dos tercios, la mitad o un tercio a bases de cotización fijadas también de forma singular. Las bases reguladoras de las prestaciones económicas que se causen por esas personas, no se ven, en cambio, perjudicadas por tal reducción. En estos casos, se prevé ya, respecto de los trabajadores a quienes en razón de su actividad les resulte de aplicación un coeficiente reductor de la edad de jubilación, una cotización por el tipo de cotización por contingencias profesionales más alto de los establecidos en la tarifa de primas, salvo que se fije una cotización adicional por tal concepto⁸⁸. Y el art. 146.4 LGSS excluye de esa cotización más alta a los trabajadores embarcados en barcos de pesca hasta 10 Toneladas de Registro Bruto incluidos en el Régimen Especial de Trabajadores del Mar.

Y, por otra parte, por la dificultad de gravar a empleador y trabajador con un recargo importante de cotización durante la vida laboral activa de la persona incluida en el colectivo en cuestión. En el caso del empleador solo se ha previsto una cotización adicional sobre la base de contingencias comunes, hasta el momento, en el ámbito del empleo público. E incluso, en el caso de la administración autonómica, se condiciona la aplicación de la medida a la existencia de un acuerdo de financiación o transferencia del Estado a la respectiva comunidad autónoma para el pago de las cotizaciones recargadas. Ello revela la dificultad de su implantación.

Por lo demás, deberá esperarse a la modificación por el Gobierno del marco regulador para una valoración global y más exhaustiva de la reforma. En especial, en relación con la jubilación anticipada en caso de discapacidad, respecto de la cual el compromiso de impulsar la reforma pretendida por la recomendación 18 del Pacto de Toledo no parece sencillo de acometer sin la previa alteración del marco legal. Al menos, respecto de la ampliación de situaciones materialmente merecedoras de protección, a colectivos que no alcanzan el 45% de discapacidad mínima exigida en el art. 206 bis LGSS. E incluso en relación con el tiempo mínimo de cotización requerido.

A la espera del informe que elabore el Gobierno sobre los problemas de protección social de las personas con discapacidad, y de la ulterior modificación del marco reglamentario, parece que la reforma no será suficientemente ambiciosa. Sería precisa una regulación más comprometida, dotada de un marco legal más protector, sin limitarse a flexibilizar el régimen reglamentario.

⁸⁸ Véase apartado 8 del art. 106 Ley 22/2021.