



EL ENVEJECIMIENTO ACTIVO COMO PARADIGMA Y SUS EFECTOS EN LA DECISION DE JUBILARSE. EL CASO ESPAÑOL.

UNIVERSALISM AND COMPARISON FROM THE PERSPECTIVE OF ROMAN LAW.

Juan Antonio Maldonado Molina

Universidad de Granada, Granada, Espanha

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

E-mail:jmaldo@ugr.es

Trabalho enviado em 16 de maio de 2022 e aceito em 25 de junho de 2022



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



Quaestio Iuris., Rio de Janeiro, Vol. 15, N.03., 2022- Dossiê Demetrio de Falerio y la sociedad de envejecimiento- Coordenação Dr. Alejandro Klein, 2022, p. 1705 - 1733.

Juan Antonio Maldonado Molina

DOI: 10.12957/rqi.2022.67288

RESUMEN

Durante las dos últimas décadas, en España se está desincentivando la jubilación anticipada y fomentando el retraso del cese de la actividad. Pese a ello, la mayor parte de la población sigue jubilándose en cuanto la Ley se lo permite. Sin embargo, en 2022 ha entrado en vigor una nueva reforma legal, que realmente va a provocar un cambio de tendencia, ya que junto con un endurecimiento de las jubilaciones anticipadas, se premia de modo intenso el demorar la jubilación. De este modo, la decisión de jubilarse se ve influida por el nuevo paradigma del envejecimiento activo, pero en el sentido puramente laboral. Todas estas cuestiones son objeto de análisis en este artículo.

Palabras Clave: Envejecimiento activo; pensiones, edad de jubilación; jubilación anticipada; jubilación demorada

ABSTRACT

During the last two decades, in Spain early retirement is being discouraged and the delay in cessation of activity is being encouraged. Despite this, most of the population continues to retire as soon as the law allows it. However, in 2022 a new legal reform has entered into force, which is really going to cause a change in trend, since together with a tightening of early retirement, delaying retirement is intensely rewarded. In this way, the decision to retire is influenced by the new paradigm of active ageing, but in the purely labor sense. All these issues are analyzed in this article.

Key Words: Active ageing; pensions; retirement age; early retirement; delayed retirement



1. INTRODUCCIÓN: EL EMPLEO COMO DIMENSIÓN DEL ENVEJECIMIENTO ACTIVO

“Envejecimiento activo”, “jubilación flexible”, “jubilación gradual”, “jubilación parcial”, “jubilación activa”, son expresiones que se han instalado en el imaginario del retiro del siglo XXI, como instituciones que evocan una transición amable de la vida laboral activa a la pasiva, o incluso minimizando tal transición, como sería el caso de la compatibilidad del trabajo y el cobro de la pensión.

Ello no quiere decir que el calificativo de mayor “activo” equivalga solo a activo laboralmente, sino que hace referencia a un proceso de participación continua en las cuestiones sociales, económicas, culturales y políticas. Antes de llegar al envejecimiento activo, ya se habló del «envejecimiento productivo» (modelo norteamericano de los años ochenta), «envejecimiento exitoso» y de «envejecimiento saludable»¹, que condujo al «envejecimiento activo», expresión que acuña Alexandre Kalache en 1999, y recoge la OMS en 2002². Como es sabido, al menos son cuatro los pilares del “envejecimiento activo”: la “salud”, la “participación”, la “Seguridad”, y el “aprendizaje permanente”, pilares que se materializan tanto en poder seguir participando (en todas las facetas, también la laboral), lo que cual puede conseguirse gracias a la formación adecuada a cada ciclo vital y la mejora de las condiciones de salud (incluyendo la salud laboral), todo ello con la seguridad de que si no puede mantenerse la actividad, el Estado proveerá una renta sustitutiva que garantice la integración socio-económica.

En 2012, con ocasión del Año Europeo del Envejecimiento Activo, se aprobó un “Índice de Envejecimiento Activo” (conocido por sus siglas en inglés, AAI –Active Ageing Index-), Este índice es un elemento de medida, no un objetivo de política social³. Es una herramienta para

¹No son ideas nuevas. Podemos remontarnos a 1982, cuando la Asamblea Mundial del Envejecimiento –sin aludir expresamente a la expresión “Envejecimiento Activo”, ya habló en su letra f) de la necesidad de una población “anciana” más activa y en la letra g) ligaba el papel de los mayores a las condiciones socio-económicas generales, promoviendo su desarrollo en todos los niveles. Y en diciembre de 1991, los “Principios sobre personas mayores” aprobados en Resolución 46/91 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, también recogía como principios la independencia (lo que –entre otros aspectos- alude al derecho a tener acceso a ingresos y formación adecuada) y participación.

²Definiéndose como «El proceso de optimización de las oportunidades de la salud, participación y seguridad con el fin de mejorar la calidad de vida a medida que las personas envejecen. El envejecimiento activo se aplica tanto a los individuos como a los grupos de población. Permite a las personas realizar su potencial de bienestar físico, social y mental a lo largo de todo su ciclo vital y participar en la sociedad de acuerdo con sus necesidades, deseos y capacidades, mientras que les proporciona protección, seguridad y cuidados adecuados cuando necesitan asistencia».

³Fue el resultado de un proyecto de investigación gestionado conjuntamente por la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión de la Comisión Europea, la Comisión Económica para Europa de las

evaluar las políticas sociales de los Estados miembros, en el que se evalúan cuatro dimensiones mediante 22 indicadores, aunque cada uno tiene un peso específico. Las cuatro dimensiones son: 1. Empleo; 2. Participación social; 3. Vida independiente; y 4. Capacidad para un envejecimiento saludable y entorno ambiental. A su vez, se estructuran en 22 indicadores. Cada dimensión tiene un peso específico propio en el cálculo del índice global. Así, el empleo y la participación social suponen un 35% cada uno, la vida independiente un 10% y las capacidades un 20%⁴.

Pues bien, si nos centramos en la dimensión empleo (que es la que nos interesa en relación con la jubilación laboral), se concreta en el porcentaje de empleo de las personas mayores de 55 años, subdividiendo cuatro indicadores por intervalos de edad: a) 55-59; b) 60-64; c) 65-69 y d) 70-74 años. El resultado de aplicar el AAI a España es que hay un bajo nivel de Envejecimiento Activo, porque –como pasamos a ver– es uno de los países que presenta una menor tasa de inserción laboral de la personas mayores de 65 años.

2. LA REDUCIDA TASA DE EMPLEO DE LOS TRABAJADORES MADUROS EN ESPAÑA

La idea del envejecimiento activo laboral no ha llegado a calar en los trabajadores españoles: son los europeos con menor tasa de actividad a partir de los 65 años⁵. El porqué...no es fácil de situar, aunque podemos señalar varias causas:

a) La principal explicación es la elevada tasa de sustitución del sistema de pensiones español, que permite que –afortunadamente– sea innecesario seguir trabajando a partir de la edad de jubilación. La intensidad protectora de las prestaciones contributivas es bastante alta, con una tasa de reemplazo de las más altas de la OCDE (aproximadamente en un 80% en 2020)⁶. Por tanto,

Naciones Unidas (UNECE) (<https://www.unece.org/population/aai.html>), y el Centro Europeo de Política e Investigación sobre Bienestar Social en Viena.

⁴Las primeras tres dimensiones miden los valores que pueden modificarse en una sociedad, mientras que la cuarta es un estudio de las condiciones de partida, que podríamos definir como ambientales, que facilitan u obstaculizan el envejecimiento activo.

⁵ Según datos de Eurostat correspondientes a 2015, últimos datos publicados, los trabajadores españoles son los europeos que menor tasa de actividad tienen después de los 65 años, lejos del 18,7 % de la media de los países de la UE de los 28, al situarse en un 6,3. Le siguen Hungría (6,6 %), Francia y Bélgica (8,7 % ambos). La mayor tasa de empleo más allá de los 65 años corresponde a Estonia (42,4 %), seguida a continuación por Portugal (37,8 %), el Reino Unido (34,2 %), Rumanía (32,8 %) y Suecia (31,5 %). Eurostat, Estadísticas de empleo, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Employment_statistics/es&oldid=220991.

⁶OCDE, *Tasa Neta de reemplazo de pensiones*, disponible en <https://data.oecd.org/pension/net-pension-replacement-rates.htm>



si la renta a percibir es similar a la que se obtenía previamente, carece de interés seguir trabajando si ya se tiene garantizado un nivel de ingresos similar al anterior a la jubilación.

b) En segundo lugar, porque los incentivos para el retraso voluntario del cese de la actividad no han sido (al menos en España hasta 2022, con la Ley 21/2021 ha cambiado sustancialmente el panorama, como veremos) lo suficientemente atractivos. Es decir, es muy posible que el “producto” que quería venderse a los futuros jubilados no reuniera las bondades que anunciaba. Como algún autor ha puesto de manifiesto, nos encontramos ante un “nuevo retablo de las maravillas”, una nueva muestra de “metáfora de lo contrario” (Molina Navarrete, 2017:6), en la que pese al insistente discurso institucional (internacional, comunitario y nacional), sobre las «mil y una bondades» de las políticas de retraso de la edad de jubilación, la mayoría de la población prefiere lo contrario. Y no olvidemos que todo trabajador tiene como natural aspiración dejar de trabajar lo antes posible.

c) También ha influido el que las reformas aprobadas en 2011 contemplaran una generosa aplicación progresiva de las nuevas reglas (edad ordinaria, edad en la jubilación anticipada parcial, base reguladora y porcentaje), y que se mantuviera el Derecho anterior a la reforma a determinados supuestos, lo que ha determinado que en la práctica, las medidas incentivadoras del retraso (penalización de jubilación, incremento de la edad ordinaria), aún no sea de aplicación a buena parte de los jubilados. De hecho, según se recoge el Informe Económico-Financiero del Proyecto de Presupuestos Seguridad Social, año 2022, el 18,57% de las jubilaciones anticipadas, el 39% en las anticipadas no voluntarias, y el 22,1% de las jubilaciones ordinarias se realizan de acuerdo con la legislación anterior (Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, 2021:211).

d) Por último, una cuestión de psicología social. Y es el temor a que los sistemas de pensiones sean cada vez menos generosos, o que incluso quiebren, lo que hace que el que llega a una edad con la que ya puede ser pensionista, opte por jubilarse, aferrarse a un modelo que considera será mejor que los venideros.

Lo cierto es que pese a los intentos del legislador de fomentar una jubilación gradual, pese a la reforma introducida por la Ley 27/2011 con la que se elevó progresivamente la edad legal ordinaria de los 65 a los 67, y pese las restricciones del RDL 5/2013 que iban a desincentivar la jubilación anticipada...la edad real (no legal) de retiro ha evolucionado poco. Pero algo ha aumentado, como reconoce la Directriz 10, punto 30 del Plan de Recuperación, Transformación y



Resiliencia de España, de octubre de 2020⁷, que indica que la reforma de las pensiones de 2011 (incremento de la edad ordinaria) conllevó un incremento de la edad real de jubilación hasta “situarla por encima de la media europea”, confiando en que irá incrementándose más a medida que vaya entrando en vigor toda la potencialidad de esa reforma (que venía acompañada de un amplio régimen transitorio hasta 2027).

Este leve incremento tiene una clara brecha de género, porque el aumento ha sido más alto en las mujeres que en los hombres, dado que son las que tienen una vida laboral inferior a los 38 años y medio (Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, 2021:215), de modo que en 2021 ya la edad media de jubilación de las mujeres (nuevas altas) llegó a 65 años (pero porque su edad legal suele estar por encima de esa cifra, 66 años y 2 meses en 2022 para quienes no tengan cotizados 37 años y 6 meses), como podemos ver en la Tabla 1.

Tabla 1. *Edad media nuevas altas en jubilación, por sexos, en España*

	08	09	10	11	12	13	14
H	63,54	63,64	63,71	63,71	63,7	64,14	63,88
M	63,9	63,95	64,15	64,21	64,3	64,7	64,61
T	63,65	63,73	63,84	63,87	63,9	64,33	64,14

	15	16	17	18	19	20	21
H	63,82	63,78	63,85	63,90	64,08	64,25	64,4
M	64,57	64,55	64,58	64,60	64,90	65,00	65,1
T	64,09	64,08	64,14	64,19	64,42	64,52	64,7

Fuente: elaboración propia sobre datos estadísticos de la Seguridad Social⁸

Por su parte, la esperanza de vida ha seguido avanzando de modo constante, hasta 2019, ya que con la pandemia de la COVID-19 esta tendencia se paralizó, aunque se considera que será algo coyuntural, y volverá a la línea previa a la crisis sanitaria⁹.

⁷ Disponible en https://portal.mineco.gob.es/RecursosArticulo/mineco/ministerio/ficheros/plan_de_recuperacion.pdf

⁸https://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/b42c352b-2f8a-46ae-abb0-99bea47eb2eb/EVO202106.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=linktext&CACHEID=ROOTWORKSPACE.Z18_2G50H38209D640QTQ570VB2000-b42c352b-2f8a-46ae-abb0-99bea47eb2eb-nHQvNoT

⁹ La esperanza de vida a los 65 años, en 2019, era de las más altas de la Unión Europea: 19,8 años para los hombres y 23,9 para las mujeres. Téngase en cuenta que la media europea era 18,2 para los hombres, y 21,8 para las mujeres, según se recoge en Eurostat.

3. LAS POLÍTICAS COMUNITARIAS Y ESPAÑOLAS AL RESPECTO

Como acabamos de indicar, hace décadas que se viene fomentando el retraso del cese de la actividad. En 1990 la Comisión Europea toma conciencia de los profundos cambios que se estaban produciendo y que exigían cambios respecto de la edad de jubilación. En su Comunicación de 24 de abril de 1990, sobre las personas de edad avanzada COM (90) 80 final, la Comisión hizo un análisis de la nueva realidad y las implicaciones socioeconómicas del envejecimiento de la población, que venían a desaconsejar las jubilaciones anticipadas, invirtiendo la tendencia hacia el retraso del cese de la actividad. Desde entonces, se recoge de forma reiterada la necesidad de «aumentar la tasa de población activa y fomentar la prolongación de la vida activa» (Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Estocolmo, de 23 y 24 de marzo de 2001).

Esta línea se mantiene desde entonces. El Pilar europeo de Derechos Sociales, aprobado en la Cumbre Social Europea de noviembre de 2017, en su Principio 15 reconoce el derecho a percibir una pensión de jubilación acorde a sus contribuciones que garantice una renta adecuada, igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres a la hora de adquirir derechos de pensión así como el derecho de toda persona a obtener los recursos que le garanticen una vejez digna. Pero para alcanzar ese alto nivel de protección, hay que garantizar la sostenibilidad de los sistemas de pensiones, con diversas medidas, una de las cuales es incrementar las carreras profesionales de las personas.

En este sentido, el Informe sobre la adecuación de las pensiones de 2021, elaborado conjuntamente por el Comité de Protección Social y la Comisión Europea destaca que “las carreras profesionales futuras deberán ser más largas para mantener pensiones adecuadas”, y en este sentido las tendencias previstas en la UE en que “tanto la edad ordinaria de jubilación como la edad de jubilación efectiva seguirán aumentando en los próximos decenios, con una reducción de las posibilidades de jubilación anticipada, aunque con diferencias significativas entre países” (Comité de Protección Social y la Comisión Europea, 2021:5).

En España también hace décadas que se promueve esta política. Ya el llamado “Pacto de Toledo” (acuerdo de los grupos políticos con representación parlamentaria) de 1995 dedicó su Recomendación núm. 10 a la edad de jubilación, marcando la senda a seguir, pero de forma tímida, ya que si bien se hablaba por vez primera de retrasar el cese de la actividad, esa medida no se acompañaba de incentivos eficaces (Maldonado Molina, 2011:106). Es un gesto más



programático que pragmático, con el que se introduce en la opinión pública la idea de resituar la edad de jubilación, adecuándose a la actual esperanza de vida. Esta medida actuó como un aviso a navegantes de los nuevos vientos que corren al respecto, y fue el primer escalón de una inevitable elevación de la edad de jubilación, al que siguió (con más decisión) el Acuerdo para la mejora y el desarrollo del Sistema de Protección Social, firmado en Madrid el 9 de abril de 2001 por el Gobierno, CC.OO. y CEPYME.

El Acuerdo Social y Económico de 2 de febrero de 2011 sí hizo una verdadera reformulación de la edad de jubilación apartándose de la única edad ordinaria de jubilación fijada desde 1919. No se trató simplemente de una elevación de la edad pensionable, sino que ésta pasó a determinarse sobre dos criterios, uno que se asienta en la edad (edad en la que presuntamente habrá llegado la vejez, y que por tanto sigue uno de los fundamentos clásicos de la protección de la vejez: 67 años). Y otro en el que se atiende al tiempo de trabajo desempeñado (y que en consecuencia sigue el otro de los fundamentos de su cobertura: en este caso el derecho al descanso: 65 años). Junto a ello, incrementaron los porcentajes adicionales a obtener en caso de mantener la actividad por encima de la edad ordinaria de jubilación.

La reforma aprobada por la Ley 21/2021, de 28 de diciembre (en vigor desde 2022), ha sido la que más fuertemente apuesta por el retraso del cese de la actividad. El origen de esta reforma se sitúa en un acuerdo político de todos los grupos parlamentarios (el Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo, de 27 de octubre de 2020), y un Acuerdo Social entre los sindicatos más representativos y la patronal, en esta misma línea (Acuerdo Social de 1 de julio de 2021). Por tanto, tiene un respaldo total de los principales grupos políticos y los agentes sociales.

Así, y a la vista de la baja tasa de mantenimiento de actividad de los trabajadores maduros, el Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo, de 27 de octubre de 2020, opta por reforzar las medidas orientadas al mantenimiento del empleo de los trabajadores maduros (Recomendación núm. 6 y 12), así como retrasar su jubilación y promover la coordinación de la normativa laboral y de Seguridad social en orden a compatibilizar la jubilación con la actividad (Recomendación 12). En un sentido amplio, buena parte de las Recomendaciones pueden contribuir a un Envejecimiento Activo, dado que las cuatro dimensiones que engloba el envejecimiento activo son tan amplias (empleo; participación social; vida independiente y capacidad para un envejecimiento saludable y entorno ambiental), que la mera sostenibilidad de un Sistema que garantice pensiones suficientes ya permite que el envejecimiento sea activo en



tanto que permite la participación continua de las personas mayores. Es más, ese concepto alude al empoderamiento de los adultos mayores en los aspectos biológicos, psicológicos y sociales en los que están inmersos, considerando cambios inherentes a la edad, riesgos ambientales y psicosociales, así como las medidas preventivas que pueden aplicar.

Ambos escenarios (descansar/trabajar) pueden ser elementos conformadores de un «envejecimiento activo»: seguir integrado social y económicamente porque el Estado te proporciona seguridad económica fuera del mercado laboral; y seguir participando como trabajador siempre que los requerimientos físicos sean asumibles por el trabajador maduro.

Los dos escenarios no son alternativos necesariamente, sino que en el tránsito de uno a otro pueden simultanearse, de forma parcial o total, pero en ambos casos se consigue que el ciclo vital no opere como con compartimentos estancos, pudiendo articularse tanto con mecanismos de jubilación gradual (jubilación parcial, anticipada o tras la edad de retiro), regreso a la actividad del ya jubilado o manteniendo la actividad a la par que se accede a la condición de pensionista.

Desde este punto de vista, además de la Recomendación 6, que señala que “dentro del marco del diálogo social, debe incentivarse el mantenimiento del empleo de los trabajadores ya contratados que tengan 55 o más años de edad” (algo nada novedoso en nuestro Ordenamiento), la Recomendación 12 propone reforzar dos líneas que ya se estaban implementadas, a la vista de que las reformas llevadas hasta la fecha no han permitido que haya una correspondencia entre edad legal y real de jubilación. Así, las clasifica en dos líneas de actuación:

- a) Adaptación y mejora de los incentivos sociales, fiscales y laborales existentes, dentro de lo que entrarían:
 - las reglas relativas a la cuantía de la jubilación (de modo que se recompensen las carreras de seguro más largas)
 - profundizar en la prolongación voluntaria de la vida laboral más allá de la edad ordinaria de jubilación, y en concreto la mejora del régimen de compatibilidad de la pensión con los ingresos provenientes de una actividad profesional, aunque es consciente de que hay que avanzar, por lo que ve necesarias nuevas medidas que favorezcan esta compatibilidad, sin que ello produzca menoscabo de las cuentas del sistema. En el mismo sentido, añade el Informe, debe reforzarse la coordinación entre la legislación laboral y la de Seguridad Social respecto al objetivo de ocupación de los mayores; en particular, cabe llamar la atención sobre las pensiones de incapacidad permanente y su conexión con el empleo, sobre la regulación del contrato de relevo y

la jubilación parcial, sobre la cotización del empleo a tiempo parcial o sobre las entradas y salidas del empleo de los pensionistas, entre otros extremos.

- También debe combatirse la discriminación por edad en nuestro mercado de trabajo, restringiendo al máximo el abandono prematuro de la vida laboral y la protección ante los despidos colectivos. Para ello resulta clave que una de las prioridades de las políticas activas de empleo sea la recolocación de las personas de más edad y su mantenimiento en activo.

- b) Como segunda gran línea de actuación en esta materia, la Comisión insta a los poderes públicos a atender las situaciones de vulnerabilidad que esta tendencia a la prolongación de la vida laboral puede generar en determinados colectivos.

La principal novedad es la segunda gran línea, en la que se parte que la tendencia a la prolongación de la vida laboral puede generar vulnerabilidad. La atención a estas situaciones debe ser amplia, cubriendo aspectos como la salud laboral, tiempo de trabajo, el control de su salud, o evitar discriminaciones por motivos de edad. En todo caso, es importante subrayar que el Informe de la Comisión aclara que la prolongación voluntaria de la vida laboral más allá de la edad ordinaria de jubilación no debe estar motivada por una pensión insuficiente. El escenario no debe ser el de un mayor trabajando porque la pensión no cubra sus necesidades, sino el del mayor que considera que puede seguir trabajando y el mantenimiento de la actividad lo enriquece a él y a la sociedad.

Las medidas para fomentar la actividad laboral de las personas de edad avanzada previstas en este nuevo Informe del Pacto de Toledo son similares a las que desde hace décadas se han venido implementando, y que pueden dividirse en dos grandes categorías, según el colectivo del que quiere fomentarse la actividad: trabajadores maduros, y pensionistas productivos.

Para los primeros, a su vez hay tres tipos de medidas, las dos primeras dirigidas a los trabajadores, y la tercera a los empleadores:

- Incentivar el trabajar más: Premiar con una pensión más alta: jubilación demorada. Y evitar las jubilaciones forzosas, permitiendo que sea un derecho, no un deber.
- Obligar a trabajar más: Retraso de la edad de jubilación y dificultando la jubilación anticipada
- Hacerlos atractivos a la empresa: Estímulos (positivos y negativos) a los empleadores

Para los pensionistas, el objetivo es que puedan compatibilizar su condición de pensionistas con el trabajo, para lo que se articulan dos tipos de acciones:



- Mantenimiento en el trabajo de los nuevos pensionistas: Jubilación parcial (anticipada y a partir de los 65 años); y supuestos excepcionales de compatibilidad
- Retorno al trabajo del que ya era pensionista: jubilación flexible y jubilación activa

Nos detendremos en las medidas que más impacto práctico tienen en el retraso del cese de la actividad.

4. LAS JUBILACIONES ANTICIPADAS EN ESPAÑA

Desde hace décadas las jubilaciones anticipadas dejaron de contemplarse como una herramienta para el reparto de empleo, ya que se ha comprobado que sus virtudes como elemento de solidaridad generacional son muy reducidas, sirviendo sólo para sanear empresas o sectores industriales en crisis.

En consecuencia, las reformas en materia de jubilación anticipada han buscado desincentivar su utilización, ya que en el fondo supone un uso desnaturalizado del mecanismo protector que entra en funcionamiento para paliar el estado de necesidad derivado del cese en el trabajo, todo lo cual conduce a que una extinción prematura del contrato de trabajo arrastre a la protección de la vejez a un campo que no le es propio: la cobertura de los trabajadores de edad avanzada. Sin embargo, si analizamos el porcentaje de personas que se jubilan anticipadamente, parece claro que aunque hay una leve reducción del porcentaje de pensionistas que se retiran de modo anticipado, el ritmo es demasiado lento, hasta el punto de que el porcentaje de personas que se jubilaron anticipadamente en 2010 fue exactamente igual que en 2019, como apreciamos en la Tabla 2.

Tabla 2. *Porcentaje jubilaciones anticipadas últimos veinte años en España*

%	03	04	05	06	07	08	09	10	11
Ant	43,83	49,58	42,00	46,47	44,83	42,33	41,39	40,08	40,53
Ord	56,17	50,42	58,00	53,53	55,17	57,67	58,61	59,92	59,47

%	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21*
Ant	42,22	38,25	41,29	43,97	44,62	43,14	43,36	40,08	39,18	38,68
Ord	57,78	61,75	58,71	56,03	55,38	56,86	56,64	59,92	60,82	61,32

*Datos a 31 de agosto

Fuente: Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social (2021, pp. 147-148)

El perfil más frecuente de los trabajadores que se jubilan anticipadamente es el de personas cuya pensión es elevada, que son los que consideran asumible la penalización de sus



pensiones. Si observamos los importes de las nuevas altas en jubilación por edades del mes de noviembre de 2021 (Tabla 3), resulta evidente (y paradójico) que las pensiones sean más altas en los que tienen menor edad que los que se jubilan a partir de los 65 años (datos medios del conjunto del Sistema):

Tabla 3. *Número altas y pensión media por edad noviembre 2021 en España*

Edad	Número altas	Pensión media
61	1.276	1.675,01
62	2.107	1.545,99
63	5.307	1.639,78
64	2.693	1.709,49
65	10.498	1.411,98
66	7.153	913,68
67	571	948,18
68	326	908,18
69	212	901,55

Fuente: elaboración propia sobre datos estadísticos de la Seguridad Social¹⁰

Datos similares se recogen en la Memoria del análisis de impacto normativo del Anteproyecto de Ley de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones, que concluye que la pensión media de los jubilados anticipadamente de modo voluntario es entre un 18,5 % y un 22,5 % superior a la pensión media de las altas de jubilación del Sistema (Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, 2021:66).

Respecto del tipo de jubilación anticipada, estadísticamente (si estamos a las jubilaciones acaecidas desde 2013) se observa cómo en los primeros años predominaba la jubilación no voluntaria, pero desde 2018 se ha invertido la tendencia, siendo mayoritario el número de personas que anticipan su jubilación de forma voluntaria (Tabla 4).

Tabla 4. *Número de jubilaciones voluntarias y no voluntarias desde 2013 en España*

	13	14	15	16	17	18	19	20	21
Vol.	31.936	28.649	34.808	41.813	42.714	46.082	47.655	55.009	41.877
No vol.	58.258	59.523	55.718	53.754	48.160	46.738	33.766	24.400	15.706

Fuente: elaboración propia sobre datos estadísticos de la Seguridad Social

¹⁰Seguridad Social. Altas y bajas pensiones contributivas, detalle de jubilación, noviembre 2021 https://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/23f32db8-8215-4a21-be56-e7aad323b55e/AJ202111.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=linktext&CACHEID=ROOTWORKSPACE.Z18_81D21J401P5L40QTIT61G41000-23f32db8-8215-4a21-be56-e7aad323b55e-nU8ELi.

Además, son predominantemente hombres los que se jubilan anticipadamente. De las 212.690 personas jubiladas de enero a agosto de 2021, el 41,77 % eran mujeres. Pero jubiladas anticipadamente, solo representaron el 32,66 % de las voluntarias, y el 33,09 % de las no voluntarias (porcentajes calculados sobre datos recogidos en Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, 2021:210). Los requisitos previstos (en particular la exigencia de acreditar 35 años cotizados) impactan de una forma desproporcionada sobre las mujeres. Téngase en cuenta que, en 2020, la duración media de la vida laboral de las mujeres en España era 32,6 años, mientras que la de los hombres 36,8 % (Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, 2021:526).

Por tanto, el objetivo es aproximar la edad media real de las nuevas altas por jubilación a la fijada por la norma. Esta idea volvió a aparecer en el Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo de noviembre de 2020, que reitera la necesidad de aproximar la edad de salida efectiva del mercado de trabajo a la edad ordinaria de jubilación legalmente establecida, proponiendo diferentes líneas de actuación, entre las que se encuentra endurecer la jubilación anticipada. También se acoge en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España, de 16 de junio de 2021, en el componente 30 del mismo (dedicado a la “Sostenibilidad a largo plazo del sistema público de pensiones en el marco del Pacto de Toledo”), incluye la “Alineación de la edad efectiva de jubilación con la edad legal de jubilación a través de incentivos a la demora de la jubilación y ajustando los elementos distorsionantes en la regulación de las jubilaciones anticipadas” (C30.R2-B)¹¹.

El Acuerdo Social de 1 de julio de 2021¹², dentro del bloque “Medidas para favorecer el acercamiento voluntario de la edad efectiva con la edad legal de jubilación”, concretó las medidas a adoptar, que en su grueso son las que ahora se recogen en la Ley 21/2021, de 28 de diciembre, en muchos aspectos casi literalmente. Por tanto, es una reforma que cuenta con el respaldo parlamentario del Pacto de Toledo, y el de los agentes sociales.

Por tanto, el objetivo es acercar la edad media de jubilación con la edad, y para eso la Ley 21/2021 hace una intervención quirúrgica, porque actúa teniendo en cuenta el perfil de los que se jubilan antes voluntariamente porque la cuantía de la pensión resultante les compensa: personas

¹¹ Disponible en <https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/16062021-Componente30.pdf>.

¹² Acuerdo Social sobre el primer bloque de medidas para el equilibrio del Sistema, el refuerzo de su sostenibilidad y la garantía del poder adquisitivo de los pensionistas en cumplimiento del Pacto de Toledo y del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Disponible en https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/inclusion/Documents/2021/070721-acuerdo_pensiones.pdf

que se retiran dos años antes de la edad que les corresponde (mayoritariamente hombres), con una pensión elevada (un diez por ciento supera la pensión máxima).

No se trata de una reforma rupturista. No se tocan los elementos estructurales de las mismas (modalidades, requisitos), centrándose en los coeficientes penalizadores, introduciendo unos más equitativos (al pasar de trimestrales a mensuales) y beneficiosos en términos generales, aunque más elevados para los que adelantan al máximo su retiro, en especial si es voluntario. Es una reforma con la que los coeficientes penalizadores se distribuyen irregularmente, focalizando la mayor penalización en quien usa los 24/48 meses de anticipación (según sea voluntaria/involuntaria) de su edad, y menos a los que lo hacen sin aprovechar todo el tiempo potencialmente posible. E igualmente (como ocurría previamente), fija coeficientes más suaves a medida que la vida laboral acreditada es mayor, lo que también incentiva el retraso del cese de la actividad. Con ambas medidas (coeficientes más duros cuanto mayor sea el adelanto, coeficientes más duros cuanto menor es la vida cotizada), se confía retrasar unos meses la edad media del retiro.

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

Es una reforma con la que los coeficientes penalizadores se distribuyen irregularmente, focalizando la mayor penalización en quien usa los 24/48 meses de anticipación (según sea voluntaria/involuntaria) de su edad, y menos a los que lo hacen sin aprovechar todo el tiempo potencialmente posible. E igualmente (como ocurría previamente), fija coeficientes más suaves a medida que la vida laboral acreditada es mayor, lo que también incentiva el retraso del cese de la actividad. Con ambas medidas (coeficientes más duros cuanto mayor sea el adelanto, coeficientes más duros cuanto menor es la vida cotizada), se confía retrasar unos meses la edad media del retiro. Se fija una escala creciente por cada mes adicional, con un peso desigual, hasta el punto de que -en la jubilación voluntaria- sumar del mes 23 al 24 de retiro, supone reducir la pensión



prácticamente igual que de los meses 2 a 14. Por el contrario, la jubilación por causa involuntaria se facilita (ampliando los supuestos) y suaviza (los coeficientes pasan a ser mensuales pero además siempre quedan por debajo de los que hubieran correspondido con la legislación anterior).

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

Los coeficientes reductores pasan a tener un carácter mensual. Recordemos que hasta el 16 de marzo de 2013 (RD-ley 5/2013), la penalización era por año o fracción de año, de forma que perder un día de trabajo de un año provocaba que la penalización fuese de toda una anualidad. Y con la Ley 27/2011 (finalmente el RD-ley 5/2013) pasó a fraccionarse en trimestres (o fracción). Abundando en esa línea que favorece la equidad, la Ley 21/2021 sustituye los coeficientes trimestrales por coeficientes mensuales (o fracción). Pero no se traduce a meses los coeficientes trimestrales anteriores, sino que el peso de un mes respecto de otro es desigual. Se aplica una escala creciente a medida que se suman meses de adelanto. En este sentido, es interesante ver qué penalización se acumula a medida que se adiciona cada mes, ya que el valor que se asigna a cada mensualidad es diferente, de modo que el futuro pensionista debe calibrar el coste que le supondrá añadir cada mes en particular. Por ello, en cada modalidad de jubilación indicaremos el incremento que hay de uno a otro mes.

A diferencia de los coeficientes trimestrales anteriores, los mensuales son comunes para la voluntaria e involuntaria en los meses 7 a 20 más cercanos a la jubilación. Es una novedad relevante, dado que con el RD-Ley 5/2013 los coeficientes siempre eran más beneficiosos en la involuntaria que la voluntaria. Esta equiparación de coeficientes penalizadores ya se recogió en el Acuerdo Social de 1 de julio de 2021, y revela la voluntad de dar un trato similar sea cual sea la causa de extinción salvo en determinados meses puntuales, que son sobre los que pone el foco la reforma en orden a penalizar el anticipo voluntario: los 6 meses más cercanos a la edad de retiro, y los meses 23 y 24 (y en algún caso meses 21 y 22). El Acuerdo Social de 1 de julio de 2021 lo



enunciaba como novedades de la jubilación involuntaria¹³, y así se ha mantenido en la Exposición de Motivos de la Ley 21/2021, aunque en rigor es novedoso tanto para una como otra modalidad. En concreto, la Exposición de Motivos (siguiendo casi literal el Acuerdo), indica que:

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

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

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

- Los meses 7 a 20 más próximos a la edad ordinaria son comunes, así como el 21 de tres de las cuatro franjas prevista (no en la de 41,5 a 44,5), y la 22 en una de las franjas (la de 44,5 o más). Según la Exposición de Motivos, son comunes “en aquellos supuestos en los que el nuevo coeficiente sea más favorable que el hasta ahora vigente”, es decir, las Tablas recogen el mismo coeficiente para voluntaria e involuntaria cuando el nuevo coeficiente de la jubilación voluntaria mejora (no solo iguala) al hasta ahora vigente de la jubilación involuntaria¹⁴.
- Los 6 meses previos a la edad ordinaria son inferiores en la jubilación anticipada involuntaria, sin tener en cuenta que el nuevo coeficiente de la voluntaria mejorase el antiguo de la involuntaria (cosa que ocurre en el mes 4 de la franja menos de 38,5), dado que los nuevos de la involuntaria son especialmente reducidos para esos meses.

Por lo demás, téngase en cuenta que el impacto de estos nuevos coeficientes va más allá de las personas que se jubilen a partir de 2022, en tanto que la disposición adicional primera de la

¹³ Modificaciones Tercera y Cuarta a la Jubilación anticipada involuntaria, recogida en la página 7 del Acuerdo.

¹⁴ Así, ese es el caso de los meses número:

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

Ley 21/2021 introduce un nuevo complemento económico para los jubilados anticipadamente entre 2002 y el 31 de diciembre de 2021 con 44 años y medio cotizados, o 40 años si perciben menos de 900 euros mensuales, complemento que se calcula aplicando los coeficientes penalizadores aprobados en la Ley 21/2021 a tales supuestos.

5. LA JUBILACIÓN PARCIAL ANTICIPADA

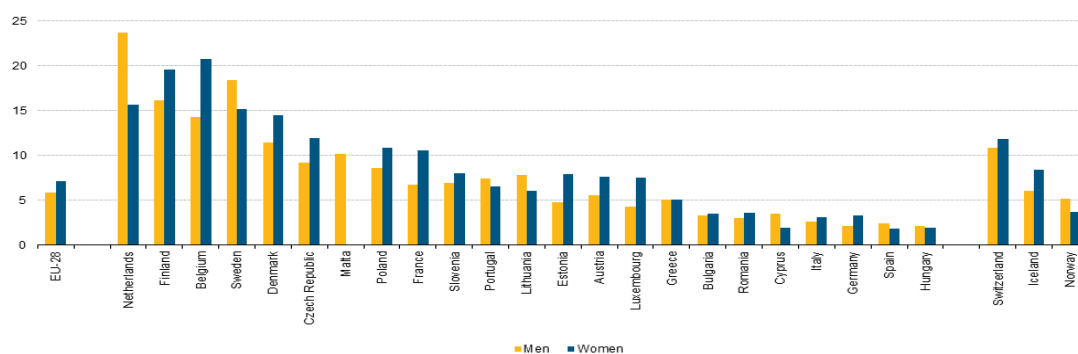
La finalidad de la jubilación parcial es doble: ayudar al reparto de empleo y flexibilizar el cese de la actividad, haciéndolo progresivo, sin que ello redunde en la pérdida de empleo. Su verdadera funcionalidad venía dada por sus cualidades como técnica de jubilación flexible. Es una vía útil tanto para los trabajadores jubilados parcialmente como para los empleadores. Para los primeros, una forma de reducir progresivamente su ritmo laboral, sin que ello tenga un coste ni en su actual nivel de ingresos, ni en su futura pensión (al considerarse como cotizada la totalidad de la jornada). Para la empresa, porque aporta ventajas de muy distinto índole, tanto de organización del trabajo (puede servir como vía para trasladar la experiencia de un trabajador maduro a nuevas generaciones de empleados; incorporar un trabajador a un puesto adaptado a la nueva modalidad) y económicas (reducción del absentismo laboral, mejora de la productividad).

La necesidad de flexibilizar la jubilación viene recogida a nivel internacional desde 1982 con la Asamblea Mundial de las Naciones Unidas sobre Envejecimiento (Viena), que ya indicó que «Los gobiernos deberán tomar o fomentar medidas para que la transición de la vida activa a la jubilación sea fácil y gradual, y hacer más flexible la edad de derecho a jubilarse. Estas medidas deben incluir cursos de preparación para la jubilación...» (Recomendación 31), y se reiteró en la segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento (Madrid, 2002).

Esta realidad aconseja procurar mecanismos que atenúen o suavicen el paso de la vida activa a la inactiva, evitando que «la rigidez en la edad de retiro pueda ser en sí misma una causa de aceleración del envejecimiento por la brutalidad de la transformación que supone en las condiciones de existencia» (OIT). Con este propósito, debe permitirse a cada individuo reducir progresivamente su tiempo de trabajo e incrementar correlativamente el tiempo disponible para la organización de su nueva vida. En definitiva, lograr un tránsito escalonado entre vida activa e inactiva. La apuesta por la flexibilidad del retiro, de la graduación en el cese de la actividad, es una constante en numerosos textos internacionales.



Pese a ello, es una fórmula que en España ha tenido una escasa implantación, y las reformas legislativas del año 2013 han buscado desincentivar la jubilación anticipada parcial, claramente. El resultado es que la reducción progresiva de la actividad es muy baja en España: los trabajadores españoles de entre 55 y 69 años también están entre los últimos de la Unión Europea en reducir la jornada a medida que se aproxima su edad de jubilación:



(*) Among persons aged 55–69 years-old. Ranked on the total share (for men and women combined). Malta: women, not available. Ireland, Croatia, Latvia, Slovakia and the United Kingdom: not available.
Source: Eurostat (online data code: ifso_12reduchrs)

Fuente: Eurostat¹⁵

Hay dos modalidades. La jubilación anticipada parcial, y la jubilación parcial a partir de la edad ordinaria. Las dos tienen un escasísimo uso en nuestro país, en especial la jubilación parcial a partir de la edad, que es casi anecdótica estadísticamente¹⁶.

6. LA JUBILACIÓN FORZOSA

El cese forzoso de la relación laboral por cumplimiento de la edad pensionable ha estado presente en España desde mediados del siglo pasado, aunque desde antiguo ha sido una causa extintiva poco pacífica por colisionar con el derecho al trabajo. No procede realizar un repaso exhaustivo de todos los vaivenes legislativos acontecidos en estas décadas, en los que se admitía la jubilación obligatoria prevista en la negociación colectiva condicionada a objetivos de política

¹⁵http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/2/22/Share_of_persons_who_reduced_their_working_hours_as_they_approached_retirement_by_sex_2012_%28%C2%B9%29_%28%25%29_PF15.png

¹⁶Según datos estadísticos de la Seguridad Social, en 2020 solo el 0,04% de las nuevas jubilaciones correspondió a la jubilación parcial a partir de los 65 años. Y solo el 5,65% fue a través de las jubilación es anticipadas a tiempo parcial.

de empleo (aunque en la práctica no se materializaba en medidas concretas), hasta 2001 año en el que se derogó la norma que habilitaba las cláusulas de jubilación forzosa. Pero 2005 se volvió a permitir cesar forzosamente pero condicionado además a que el trabajador tuviera cubierto el periodo mínimo de cotización para tener derecho a la pensión de jubilación en su modalidad contributiva. En 2011 se endurecieron los requisitos, exigiendo que además de tener cubierto el periodo mínimo, la pensión alcanzase un porcentaje de un 80 por ciento a la base reguladora, porcentaje que se incrementó en 2018 al 100 por ciento.

La reforma introducida por la Ley 21/2021, de 28 de diciembre, la dificulta aún más, siguiendo la línea de evitar que se jubile forzosamente a ningún trabajador. Pero lo hace si prohibir la jubilación forzosa, de modo que logra el equilibrio entre política de empleo, sostenibilidad del sistema y derecho a la no discriminación. Así, por vez primera puede afirmarse que los “objetivos coherentes” de política de empleo son muy concretos, consiguiendo el tan ansiado relevo generacional, relevo que –en caso de pactarse- será forzoso a los 68 años, cosa que permite cohonstar el fomento del empleo juvenil con el del retraso del cese de la actividad (en aras de la sostenibilidad del sistema de pensiones y la no discriminación). Dejan de coincidir la edad a que se “puede” y se “debe” jubilar una persona, lo que nos mostrará hasta qué punto los trabajadores se jubilaban a los 65 o los jubilaban a esa edad. Por último, se incorpora la perspectiva de género, como una excepción en la que el fomento del empleo femenino se antepone al retraso del cese de la actividad.

Así, el fomento del empleo pasa a ser secundario respecto al fomento del retraso en el cese de la actividad, endureciendo la posible jubilación forzosa, salvo cuando incide la perspectiva de género (cuestión novedosa también). Los requisitos de las nuevas cláusulas se redactan como medida coadyuvante de la “Jubilación demorada”. El Acuerdo Social de 1 de julio de 2021, enmarca esta reforma dentro del grupo de medidas dirigidas a favorecer el acercamiento voluntario de la edad efectiva con la edad de jubilación. Y la Memoria del Anteproyecto lo conecta directamente con los incentivos para demorar la jubilación. Para la puesta en marcha de nuevos incentivos al mantenimiento voluntario del trabajo a partir de la edad ordinaria, el Ministerio recoge una encuesta en la que se refleja que «un tercio de las personas que respondió la encuesta dice que la decisión de jubilarse no es suya: viene impuesta por el empleador» (Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, 2021:83), lo cual considera la Memoria podrá revertirse con esta modificación: que la negociación colectiva no sea un obstáculo para



retrasar el cese de la actividad, cese que se incentiva como nunca como un premio que sin duda atraerá a muchos.

Ya la entrada de la nueva disposición adicional deja clara esta prioridad:

“En aras de favorecer la prolongación de la vida laboral, los convenios colectivos podrán establecer cláusulas que posibiliten la extinción del contrato de trabajo por el cumplimiento por el trabajador de una edad igual o superior a 68 años”.

Puede parecer una proposición contradictoria, sobre todo para cualquier observador externo que desconozca la trayectoria normativa previa, y es que no se comprende cómo se favorece retrasar el cese permitiendo que se cese obligatoriamente. Una *contradictio in terminis* en toda regla. Pero -como hemos adelantado- viendo lo que ocurrió con una derogación sin más que no impidió seguir fijando estas cláusulas (Ley 12/2001), o una prohibición que fue objeto de recurso ante el TC (Ley 3/2012), es preferible “permitir pero sin permitir”, admitirlo pero en unos términos que conduce a la irrelevancia práctica de estas cláusulas.

Los requisitos subjetivos para ser cesado obligatoriamente pasan a ser tan restrictivos, que en la práctica serán muy pocos los potenciales destinatarios del cese forzoso. Así, deja de vincularse a la edad ordinaria de jubilación, pasando a los 68 años o más (salvo para contratación de mujeres en sectores con baja representación femenina); y -como ocurría desde 2018- debe acreditarse una carrera de seguro que permita obtener el cien por cien de la pensión. Hasta ahora, salvo la redacción del ETT de 1980 que para la regulación heterónoma fijaba los 69 años y para la autónoma no fijaba edad, siempre se vinculaba a la edad ordinaria de jubilación.

Como decimos, los requisitos subjetivos que debe cumplir una persona trabajadora para poder ser cesada forzosamente son dos: el cumplimiento de una edad igual o superior a los 68 años; y reunir los requisitos exigidos por la normativa de la Seguridad Social para tener derecho al cien por ciento de la pensión ordinaria de jubilación en su modalidad contributiva¹⁷. Si cruzamos los períodos exigidos para jubilarse a los 65 años y los requeridos para acceder a la pensión plena, es fácil colegir que el perfil más habitual será el de personas que ya pudieron jubilarse a los 65 años con el cien por ciento¹⁸, de modo que llegar a los 68 activo con esa vida laboral cotizada no

¹⁷ Es decir, conforme a las reglas previstas en la disposición transitoria novena LGSS: 36 años cotizados, en 2022; 36,5 años de 2023 a 2026; y 37 años a partir de 2027 (ya estando entonces al art. 210.1 LGSS).

¹⁸ Año 22: edad 65 con 37 años y 6 meses cotizados, 100% con 36 cotizados; Año 23: edad 65 con 37 años y 9 meses cotizados, 100% con 36,5 cotizados; Año 24: edad 65 con 38 años cotizados, 100% con 36,5 cotizados; Año 25 y 26: edad 65 con 38 años y 3 meses cotizados, 100% con 36,5 cotizados; Año 27: edad 65 con 38 y 6 meses cotizados, 100% con 37 años cotizados.

será en absoluto habitual, por mucho que se incentive la jubilación demorada¹⁹. Si estamos a la edad media de las altas en jubilación del Régimen General de la Seguridad Social del mes de noviembre de 2021, de las 25.198 altas que tuvieron lugar ese mes, solo 573 tenían 68 o más años, es decir, únicamente el 2,28% serían los potencialmente afectados²⁰, pero en realidad serían muchos menos, ya que solo el 34% de las personas trabajadoras están bajo un Convenio Colectivo que incluya este tipo de cláusulas. Es decir, quedará como algo irrelevante en la práctica de nuestro sistema de relaciones laborales.

Además, frente a las ambiguas cláusulas de garantía del empleo que hemos venido teniendo en las últimas décadas (en la versión de 2005 en adelante, transformación de contratos temporales en indefinidos, la contratación de nuevos trabajadores, el relevo generacional o cualesquiera otras dirigidas a favorecer la calidad del empleo), con la redacción introducida por la Ley 21/2021 se da un salto cualitativo sin precedente, al exigirse garantías concretas del relevo generacional, al condicionarse a la contratación indefinida y a tiempo completo de, al menos, un nuevo trabajador o trabajadora. Algo también inédito en lo relativo a las cláusulas de jubilación obligatoria.

Otra de las novedades introducidas por la Ley 21/2021 es la incorporación de una nueva variable. Si hasta 2001 se buscaba el equilibrio entre derecho al trabajo y fomento del empleo juvenil (alegando el relevo generacional), y desde ese momento se añade la variable fomento del retraso del cese de la actividad para evitar un trato discriminatorio y favorecer el envejecimiento activo, ahora se incorpora la perspectiva de género como una cuarta variable en juego. Cuando se trata de fomentar el empleo femenino, es este último el que pasa a ser preferente, escorándose a favor de la contratación indefinida de una mujer si en el sector la tasa de ocupación femenina es inferior al 20 por ciento de las personas ocupadas.

¹⁹ Según recoge la Memoria que acompaña el Anteproyecto de Ley, en el Régimen General de la Seguridad Social, la edad media de jubilación demorada se sitúa –precisamente– en los 68 años (en 2020, 68,2 los hombres, 68,16 las mujeres), por lo que no es casual que esa haya sido la cifra recogida en la disposición adicional décima ETT. Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (2021) https://www.congreso.es/docu/docum/ddocum/dosieres/sleg/legislatura_14/spl_27/pdfs/2.pdf, pág. 78).

²⁰ Seguridad Social. Altas y bajas pensiones contributivas, detalle de jubilación, noviembre 2021 https://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/23f32db8-8215-4a21-be56-e7aad323b55e/AJ202111.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=linktext&CACHEID=ROOTWORKSPACE.Z18_81D21J401P5L40QTIT61G41000-23f32db8-8215-4a21-be56-e7aad323b55e-nU8ELi..

7. LA JUBILACIÓN TRAS LA EDAD LEGAL: EL FOMENTO DEL RETRASO DE LA ACTIVIDAD

Desde 2001 se han ido introduciendo progresivos incrementos del porcentaje aplicable a la base reguladora de la pensión de jubilación en caso de que se demore la jubilación respecto de la edad ordinaria que corresponda. Sin embargo, pese a las reformas de la Ley 40/2007 y Ley 27/2011, la jubilación demorada no ha calado en nuestro país, salvo en el colectivo de los trabajadores autónomos (y debido a la insuficiencia de su cobertura). Los datos oficiales señalan que en 2020 solo 13.937 personas optaron por la jubilación demorada (4,88% del total)(Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, 2021:208)²¹, de los que el 55% fueron autónomos (aunque desde que se implementó la Jubilación Activa los autónomos han escorado más por la activa), que por edad refleja una moda de 66 años, con un ligero pico a los 70 (Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, 2021:74 y 75). Por sexo, en el Régimen General los hombres tienden a jubilarse un mes y media más tarde, mientras que en el de autónomos son las mujeres retrasan más el cese (seis meses por término medio).

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

- a) Un porcentaje adicional del 4 por ciento por cada año completo cotizado entre la fecha en que el trabajador cumplió su edad de jubilación ordinaria y la del hecho causante de la pensión. A diferencia de la regulación precedente, en el que se aplicaban tres porcentajes diferentes según la vida laboral cotizada²², ahora siempre será el 4 por ciento (lo cual es ya de por sí una mejora respecto de la situación precedente). No obstante, el que no diferencie según la vida laboral no es coherente con la siguiente alternativa, en la que sí se distingue, lo que menos atractiva la opción del porcentaje entre los que tienen cotizados 44,5 o más años.

²¹ Nunca ha llegado a despuntar. El porcentaje de jubilaciones demoradas ha sido (de 2008 a 2020): 4,62%; 5,68%; 5,72%; 5,93%; 5,84%; 6,81%; 5,00%; 4,69%; 4,41%; 4,28%; 4,52%; 4,83%; 4,88%.

²² En 2020, de los tres porcentajes previstos, el 48% se complementaban con el 4% (más de 37 años cotizados), el 36,6% con el 2,75% (de 26 a 37 años cotizados), y el 15,4% con el 2% (hasta 25 años cotizados).

- b) Una cantidad a tanto alzado por cada año completo cotizado entre la fecha en que cumplió su edad de jubilación ordinaria y la del hecho causante de la pensión, cantidad que es un diez por ciento mayor si se tienen cotizados 44,5 años o más, premiándose una vez más las carreras de seguro largas.
- c) Una combinación de las fórmulas anteriores en los términos que se determine reglamentariamente

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

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

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

- Si ha cotizado 44 años y 6 meses o más:

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

El pensionista tendrá que valorar si prefiere un importe único pero que corresponde a lo que ganaría en unos once/doce años (sin tener en cuenta las revalorizaciones, con ellas se adelanta más el período de amortización), o percibirlo mensualmente con la esperanza de vivir más de esos años tras su retiro. La actual esperanza de vida es mayor que la que corresponde al período de amortización del complemento, por lo que la decisión será muy subjetiva, en función de su estado de salud, pero también según las prioridades económicas que tenga el sujeto en el momento del retiro. En la Memoria del Anteproyecto se recoge una encuesta realizada por el Ministerio en la que de cada tres, dos personas optarían por el pago único (Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, 2021:82), lo cual es lógico, porque como se sabe una necesidad presente se siente más vivamente que una necesidad futura.

Es una decisión que debe tomarse en el momento en que se adquiere el derecho al complemento, e inalterable. En caso de no ejercer la opción, se aplica el complemento del porcentaje adicional.

Como ocurría hasta ahora, no procede el incentivo en los casos que la jubilación sea parcial o flexible. Ahora bien, se añade una tercera exclusión, y son los supuestos de acceso a la jubilación desde una situación asimilada al alta.

Ahora bien, la Ley 21/2021 añade un nuevo –e importante- supuesto de incompatibilidad: con la Jubilación Activa. La Ley General de la Seguridad Social (LGSS) no decía nada al respecto, y habiéndose elevado consulta al INSS, ésta consideró que la Jubilación Activa sí era compatible tanto con el porcentaje adicional (en orden al 100% requerido para la jubilación activa) como con el complemento por jubilación demorada topada (el que se percibe adicionalmente sobre la pensión máxima). Pues bien, se añade un nuevo párrafo al artículo 210.2 LGSS, en el que se declara incompatible la Demorada con la Activa. Ahora tiene lógica esa previsión, ya que lo que se busca es reconducir a los autónomos que se jubilaban “activamente” a la demorada, y dado que -como veremos a continuación- se les exige un período de espera de un año trabajando a partir de la edad antes de acceder a la Activa, de no recogerse esta nueva regla de incompatibilidad, todo el que esperase el año lucraría la jubilación demorada, y acto seguido podría reconducirla a la Activa. Por tanto, con la nueva regulación, el trabajador que siga trabajando a partir de la edad ordinaria (normalmente un autónomo), al transcurrir un año sin retirarse, tendrá dos alternativas (incompatibles entre sí): bien retirarse totalmente percibiendo el complemento que elija por demorar la jubilación; bien jubilarse activamente, percibiendo trabajo y pensión (total o parcial según sus circunstancias), pensión a la que no se añadirá el complemento por demora (hay una tercera opción, y es seguir trabajando más años, claro).

8. LA JUBILACIÓN ACTIVA

Se introdujo con el RD-ley 5/2013, de 15 de marzo, regulándose actualmente en el artículo 214 LGSS. El uso de esta figura comenzó siendo muy reducido, pero ha ido aumentando constantemente, siendo usada principalmente por trabajadores autónomos, que han encontrado en esta jubilación una forma de mantener su poder adquisitivo tras la jubilación (no olvidemos que sus pensiones son de las más bajas, un 37% más bajas que las del RGSS). Pasaron a ser especialmente atractivas desde la Ley 6/2017, de 24 de octubre, de Reformas Urgentes del



Trabajo Autónomo, tras la cual –si tienen contratado al menos a un trabajador por cuenta ajena– pueden percibir simultáneamente el cien por cien de la pensión junto con los ingresos derivados de su actividad como autónomo (con objeto de evitar que la jubilación del autónomo conlleve la pérdida de empleos), lo cual es un incentivo extraordinariamente atractivo (ya que además sus costes se ven muy reducidos, al cotizar solo por la cuota de solidaridad)²³.

A 31 de agosto de 2021, había 57.317 autónomos jubilados activamente, de los que 16.778 percibían el importe íntegro. De todos los jubilados activamente, los autónomos representan el 85,95% (Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, 2021:212). Por tanto, los datos revelan que este tipo de jubilación ha sido todo un éxito entre los autónomos (percibir la pensión y seguir con el trabajo es algo inaudito en nuestro Sistema)²⁴, hasta el punto de en algunos casos ha tratado de forzarse cumplir el requisito de tener un trabajador por cuenta ajena, recurriendo a empleadas del hogar, circunstancias que dieron lugar a Criterios administrativos²⁵ y una copiosa jurisprudencia, sobre todo cuando se trata de consejero o administrador de sociedades mercantiles, situación en la que el TS ha unificado doctrina concluyendo que no procede la jubilación activa en tales casos ya que su finalidad es evitar que el retiro de un autónomo persona física lleve al desempleo a sus trabajadores, cosa que no ocurre con un administrador, ya que la sociedad no se extingue por su jubilación²⁶ (cuestión que podría haberse aclarado con la reforma, cosa que no ha ocurrido).

La gran reforma introducida ha sido exigir que se cumpla al menos un año de espera entre la edad a la que podría haberse jubilado, y el acceso a la jubilación activa. Es una medida que desincentiva su uso, buscando encauzar hacia la Jubilación demorada a los autónomos que hasta ahora recurrían a la activa. Como hemos adelantado, con la Ley 21/2021 se establece la incompatibilidad entre “demorada” y “activa” precisamente para evitar que ese “año de espera” sirviera para generar el complemento por la demorada, y simultáneamente pasar a la activa. Económicamente es más rentable para el Sistema abonar el “premio por jubilación demorada”²⁷

²³ El porcentaje se incrementó al 9% tras la Ley de PGE para 2021.

²⁴ También es compatible con el 100% en caso de las actividades dedicadas a la creación artística que generen por esa actividad derechos de propiedad intelectual (RD 302/2019, de 26 de abril).

²⁵ Ante algunos casos en los que algún autónomo ha llegado a recurrir a la contratación de una persona incluida en el S.E. de Empleados de Hogar para dar por cumplido el requisito, se dictó una Instrucción (26 de julio de 2018) que limita la compatibilidad del 100 por 100 a la contratación de trabajadores por cuenta ajena en el ámbito de actividad que ha dado lugar a su alta en el RETA.

²⁶ STS 844/2021, de 23 de julio de 2021, Rec. 1328/2020.

²⁷ Teniendo en cuenta que en 2019 la pensión media de los jubilados activamente era 764,78€/mes, le correspondería una indemnización a tanto alzado de 5.123,56 ó 5.635,91 (según la vida cotizada).

que lo que hubiera supuesto abonar otro año la pensión en cuestión²⁸, lo que la Memoria cuantifica en un ahorro del 0,01 PIB en 2030, 0,02 en 2040 y 0,01 en 2050 (Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, 2021:87).

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

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

9. CONCLUSIONES

Como ya señalara la socióloga Guillemard en los noventa del siglo pasado, «la vejez y la jubilación ya no se superponen» (Guillemard, 1990:154). Esto no solo tiene implicaciones económicas y socio-laborales, sino que se cuestionó el desarrollo cronológico de los ciclos vitales, dado que el adelanto de la edad de jubilación (e incluso con el mantenimiento de la edad pensionable en los 65 años cuando la esperanza de vida ha aumentado, al igual que la calidad de vida a esa edad).

Hay que recuperar el modelo conforme al cual la jubilación es la que marca el umbral de la vejez, lo que a su vez era reflejo del modelo ternario de organización del ciclo vital humano, ya que el tramo final de la vida se ha convertido en algo impreciso, aleatorio e imprevisible, de forma que existe una “descronología” de esta última etapa. En este contexto, y con la finalidad de retomar los fundamentos prístinos de la jubilación (cobertura de la incapacidad por la edad y derecho al descanso), hay que evitar usar la jubilación como mero instrumento de política de empleo, y reservándola para la vejez en sentido estricto.

²⁸ En el ejemplo que hemos tomado sería 10.706,92 € en caso de que fuese un autónomo con un trabajador a su servicio.

Siguiendo este objetivo, en la U.E., y en España en particular, desde 2011 se ha retrasado la edad ordinaria de jubilación, endurecido las condiciones para la jubilación anticipada, e incentivado el retraso voluntario del cese de la actividad. La Ley 21/2021, de 28 de diciembre, ha dado un paso de gigante en este camino, no solo por endurecer las jubilaciones anticipadas, sino por los interesantes incentivos aprobados, que muy posiblemente cambien la tendencia que hasta ahora no se había logrado corregir.

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

En lo relativo a las jubilaciones anticipadas, no se trata de una reforma rupturista. No se tocan los elementos estructurales de las mismas (modalidades, requisitos), centrándose en los coeficientes penalizadores, introduciendo unos más equitativos (al pasar de trimestrales a mensuales) y beneficiosos en términos generales, aunque más elevados para los que adelantan al máximo su retiro, en especial si es voluntario. La receta es coeficientes más duros cuanto mayor sea el adelanto y coeficientes más duros cuanto menor es la vida cotizada. Por el contrario, la jubilación por causa involuntaria se facilita (ampliando los supuestos) y suaviza (los coeficientes pasan a ser mensuales pero además siempre quedan por debajo de los que hubieran correspondido con la legislación anterior).

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

- Coeficientes penalizadores mensuales
- Coeficientes coincidentes sea cual sea la modalidad de jubilación anticipada en los meses 7 a 20 más cercanos a la jubilación, de modo que en la voluntaria se penaliza especialmente los 6 meses más cercanos a la edad de retiro, y los meses 23 y 24 (y en algún caso meses 21 y 22)(porcentajes lógicos teniendo en cuenta que el 75% se jubila dos años antes).
- Se extienden los coeficientes de la jubilación involuntaria a las personas que se jubilen voluntariamente tras al menos tres meses percibiendo el desempleo asistencial.
- Amplía los supuestos para acceder a la jubilación involuntaria a todos los supuestos de despido por causas objetivas e incluye la extinción del contrato por voluntad del trabajador



por las causas previstas en los artículos 40.1, 41.3 y 50 ETT

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

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

La importancia de esta apuesta por el retraso del cese de la actividad viene no solo por la necesidad de equilibrar el sistema de pensiones (que es el objetivo fundamental), sino porque es deseable incrementar la participación de los mayores en el mercado laboral. Una sociedad con tasas de envejecimiento de una tercera parte, aunque no puede calificarse como “sociedad envejecida” (consideramos más acertado calificar la nueva sociedad como una sociedad más “equilibrada generacionalmente”²⁹), debe asumir que demandará un papel activo para ese tercio de la sociedad, papel activo que –además de otras facetas- también debe tener reflejo en lo laboral. Desde esta perspectiva, el envejecimiento activo pasa a convertirse en un eufemismo de población mayor productiva, al implicar mantener más tiempo como población activa a los mayores.

Es precisamente en el fomento del retraso del cese de la actividad donde sí hay una reforma rupturista con la Ley 21/2021, con la jubilación demorada. Se superan los tímidos e ineficientes incentivos existentes, y ofreciendo una alternativa a modo de premio por la demora, que puede ser determinante, unido a la progresiva supresión de cláusulas de jubilación forzosa a los 65 años. El que se fije su incompatibilidad con la jubilación activa refleja que es la apuesta más decidida del legislador en esta reforma. En esta línea, la jubilación activa queda en un segundo plano, al obligar a pasar un año de espera con actividad por encima de la edad ordinaria, año que no podrá computar en orden al incremento adicional del porcentaje si finalmente se opta por la jubilación activa.

²⁹ Ya que por primera vez en la historia de la humanidad, los diferentes ciclos vitales tendrán un número similar de personas, gracias al éxito que supone que la mayor parte de la población pueda completar su existencia.

10. BIBLIOGRAFÍA

Comité de Protección Social y la Comisión Europea (2021): Principales conclusiones del Informe sobre la adecuación de las pensiones de 2021. Disponible en <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9145-2021-INIT/es/pdf>

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

EUROSTAT, Estadísticas de empleo, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Employment_statistics/es&oldid=220991.

Maldonado Molina, J.A. (2011): “La Edad de Jubilación, Retiro y Vejez”, en Monereo Pérez y Maldonado Molina (Dirs.), *La Edad de Jubilación*. Ed. Comares, Granada

Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y migraciones (2021), *Memoria del análisis de impacto normativo del Anteproyecto de Ley de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones*, recuperado de https://www.congreso.es/docu/docum/ddocum/dosieres/sleg/legislatura_14/spl_27/pdfs/2.pdf.

Molina Navarrete, C. (2017): “Envejecimiento activo» y jubilación anticipada: ¿o el nuevo «Retablo de las Maravillas»?”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, CEF, núm. 412.

OCDE, *Tasa Neta de reemplazo de pensiones*, disponible en <https://data.oecd.org/pension/net-pension-replacement-rates.htm>

Sobre o autor:

Juan Antonio Maldonado Molina

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Granada

Universidad de Granada, Granada, España

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

E-mail:jmaldo@ugr.es



Quaestio Iuris., Rio de Janeiro, Vol. 15, N.03., 2022- Dossiê Demetrio de Falerio y la sociedad de envejecimiento- Coordenação Dr. Alejandro Klein, 2022, p. 1705 - 1733.

Juan Antonio Maldonado Molina

DOI: 10.12957/rqi.2022.67288