

LA JUBILACIÓN ANTICIPADA ANTE NUEVAS REFORMAS

JUAN V. LÓPEZ GANDÍA

NET21 NÚMERO 3, MAYO 2021

La jubilación anticipada tiene varias caras y vertientes. En primer lugar, es una figura que está siempre relacionada con la edad de jubilación ordinaria. De manera que, si esta se modifica, los trabajadores que esperaban jubilarse a cierta edad pasan sin más a regirse por una nueva regulación, salvo cuando la reforma se acompaña de un régimen transitorio, lo que no deja de ser algo discutible, pues basta con modificar la edad ordinaria de jubilación para convertir a los que se jubilaban antes a su edad en "anticipados". Eso ha ido ocurriendo con las modificaciones de la edad de jubilación al alterarse la esperanza de vida. Así en el caso español cuando se pasó de la edad del Mutualismo Laboral a la del SOVI. Aquella quedó ya en lo sucesivo penalizada y además ha sido el modelo inspirador de los cambios posteriores del régimen jurídico de la jubilación anticipada cuando se introducen nuevas modalidades como en ocurrió con la reforma de 2002.

La problemática de las jubilaciones anticipadas parte por ello ya de una cuestión en sí misma polémica como es la propia edad ordinaria de jubilación. Utilizar la edad de jubilación ordinaria de manera global y general sin tener en cuenta los sectores productivos, las carreras laborales, más allá de los requisitos y coeficientes reductores, las condiciones de salud, el esfuerzo, y otras como la propia edad cronológica, que afectan a la salud de los trabajadores, hace muy cuestionable la propia medida y pone en serias dudas la efectividad de las medidas de retraso y también las de incentivo de la jubilación demorada. En muchos casos pueden poner en cuestión la propia salud de los trabajadores y dejar las medidas preventivas de riesgos laborales en papel mojado, cuando no venga a propiciar una nueva monetización de la salud tanto en la nueva edad ordinaria como en la posterior incentivada. Tales consecuencias pueden producirse bien por carreras cortas de seguro, bien por niveles salariales bajos, bien por los efectos de la ley 27/2011 sobre bases reguladoras y porcentajes y en especial en el caso de las mujeres por la necesidad de seguir prolongando la actividad para alcanzar los periodos de cotización mínimo o alcanzar unas mejores cuantías de las pensiones. Lo que

lleva a que la edad real efectiva de jubilación se vaya retrasando hasta alcanzar la que antes era la ordinaria.

El endurecimiento de los requisitos de acceso y el paulatino retraso de la edad ordinaria de jubilación de las reformas que arrancan de 2011 han producido efectos: el retraso de la edad media ordinaria y efectiva de jubilación que ha pasado desde los 63'5 en 2006 a los 64'2 en 2018 y a los 64'6 en 2019 con lo que el gap con la nueva edad ordinaria es de solo 1'4 años. No puede abordarse ahora este problema como si nada se hubiera avanzado. La edad media se aproxima mucho a la edad ordinaria antigua, la tortuga de Aquiles ya no se va alejando tanto. Es además una edad media superior a las de Italia, Francia y Alemania. Es cuestionable por tanto la necesidad de introducir nuevas reformas penalizadoras para una jubilación anticipada que ya no lo es tanto en términos cronológicos.

De otra parte, los requisitos más exigentes para la jubilación anticipada, ya desde 2002 y especialmente tras la reforma de 2011, especialmente de cotización previa, dejan fuera a muchos trabajadores, algunos con subsidios de prejubilación, y tiene un impacto de género indudable ya que deja fuera al 50 % de las mujeres trabajadoras con carreras de seguro más cortas. Y lo mismo cabe decir respecto del requisito de que las pensiones de los solicitantes de las anticipadas sean superiores a la mínima garantizada (requisito que no ha sido de momento considerado como un supuesto de discriminación indirecta por STJUE de 21 de enero de 2021 asunto C-843/19). Estas modificaciones aun cuando se lleven a cabo en largos periodos de tiempo para su plena aplicación, como la edad de 67 años, y en principio puedan tenerse en cuenta por los trabajadores en activo, no dejan de ser una "penalización" frente a las clásicas normas de derecho transitorio que respetaban la edad de jubilación que hubiera sido "ordinaria" de no haber introducido las reformas. Es cada vez más frecuente que las reformas paramétricas de Seguridad Social como la propia edad de jubilación o el cálculo de la pensión, resulten aplicables a todos los que se encuentran en activo al dictarse la norma, ya no se aplican solo a las futuras generaciones. Aunque el efecto no es inmediato y parece que nada cambie, poco a poco va notándose y más aun cuando finaliza la fase transitoria. Este es el objetivo de las nuevas reglas de transitoriedad, no el que se utilizaba tradicionalmente. Y lo que es más grave, ello ocurría incluso con las reglas de revalorización de las pensiones cuando los pensionistas al estar ya jubilados no podían reaccionar adecuadamente ante una pérdida de derechos, que por otro lado quedaban reducidos a meras expectativas.

Penalizar las jubilaciones anticipadas y alargar la vida laboral con carácter general obliga a trabajar dos años más para, en su caso, alcanzar el 100 por cien de la pensión, perjudica el nivel económico del trabajador en ese momento y la base reguladora de la pensión de jubilación. Además, puede acarrear graves efectos sobre el empleo de los jóvenes pues al retrasar la edad ordinaria dificulta la contratación de nuevos trabajadores que sustituyan, en su caso, a los que se jubilan.

En cuanto a los incentivos de retraso más allá de la nueva edad ordinaria habrá que ver los requisitos que se exijan para tener derecho a los incentivos y si vienen a compensar el ahorro en términos de PIB cuantificado en un 0'4 del PIB, si se jubilaran todos los trabajadores un año más tarde. Parece muy difícil que el número de trabajadores que opten por una jubilación demorada sea lo suficientemente importante para que compense en términos de gasto público.

Una segunda vertiente de las jubilaciones anticipadas es conseguir dos objetivos que chocan entre sí: su ligazón a las políticas de empleo y de ajuste de empleo de las empresas y a la vez tener en cuenta las políticas de envejecimiento gradual y flexible y de envejecimiento activo propias de la Seguridad Social. Hay dos jubilaciones anticipadas claramente relacionadas con esta temática. La que llamaremos involuntaria, esto es, causada por enlazar con la extinción del contrato por causas económicas, técnicas, organizativas y productivas y otras que se consideran justificadas, que se puede anticipar hasta cuatro años como máximo antes de la ordinaria y la que se lleva a cabo por mera voluntad del trabajador, que puede anticiparse como máximo dos años. La penalización de las jubilaciones anticipadas no ha impedido la existencia de estas modalidades, con lo que se entra en cierta contradicción. En definitiva, en el primer caso la creación de nuevas figuras de jubilación anticipada en sustitución de otras históricas, como la introducida por la ley 35/2002, ha respondido a políticas de ajuste de empleo en procesos de despidos colectivos o crisis de empresa y a la ausencia de políticas efectivas de empleo y de mantenimiento para trabajadores de edad avanzada (existentes en ciertas profesiones con la segunda actividad). Y también a causa del recurso a la jubilación anticipada antes que a prestaciones de desempleo, de cuantía muy inferior, tanto de la prestación básica como del subsidio de prejubilación. En ocasiones la propia regulación del subsidio contemplaba su no reconocimiento en caso de posible acceso a cualquier tipo de jubilación, incluso la anticipada, sin ni siquiera contemplar un derecho de opción.

Tras 2002 se crean nuevas jubilaciones anticipada que toman el relevo de la histórica del Mutualismo Laboral, con requisitos mucho más exigentes, pero que permiten su utilización como medidas de ajuste de empleo por parte de las empresas, para luego ya desde el punto de vista de sus efectos en el gasto en pensiones penalizarse con más duros coeficientes reductores. Lo mismo ocurre con las reformas posteriores. Asistimos a la vez a una línea dual: penalización y endurecimiento de las jubilaciones anticipadas e introducción de nuevas modalidades como la voluntaria, que además se reconoce en nuevos colectivos, tras la ley 27/2011 y el RDL 5/2013.

La jubilación anticipada supone una pérdida importante de la cuantía de la pensión incluso en carreras largas. Y para siempre. No hay una correlación entre los años anticipados y los años de penalización, sino que se proyecta en el porcentaje a aplicar a la base reguladora y a toda la vida del jubilado. No puede afirmarse como a veces se ha hecho que haya que introducir reformas para que la "jubilación anticipa ya no salga beneficiosa", como si ahora la fuera. Es cierto que muchos de los trabajadores afectados alcanzan una pensión algo superior a la media, aunque lejos de la pensión máxima, pero por la mera aplicación de principios contributivos al proceder de sectores y puestos de trabajo con salarios más elevados y porque han cotizado por bases altas durante su carrera laboral. Otra cosa es que pueda aumentarse aun más la penalización, bien los porcentajes aplicables, bien su aplicación a la cuantía resultante, no a la base reguladora, bien pasando del cómputo trimestral del tramo a cálculos mensuales. Aun así, hay estudios que han puesto de relieve que los porcentajes actuales ya son superiores a los aplicables según criterios actuariales.

El tercer aspecto a considerar ha sido el tránsito de la visión de ciertas jubilaciones desde el fomento del reparto del empleo a favor de los jóvenes, como la jubilación a los 64 años, la jubilación forzosa y la jubilación parcial y su abandono posterior tras 2005 para pasar a verse de manera negativa al considerándose como variantes de jubilación anticipada. En las propias estadísticas españolas sobre jubilación anticipada la parcial aparece dentro de la misma. Es cierto que reviste alguna característica de la anticipada al percibirse ya la pensión antes de la edad ordinaria de jubilación y por tanto supone un gasto en pensiones. Pero ha sido más bien objeto de ataques desde el punto de vista contributivo por alegarse que no se produce una total compensación entre este gasto y lo que se cotiza por el relevista y que además de concentrarse el trabajo del jubilado parcial puede tener todos los visos de jubilación total sin que se vea penalizada por coeficientes reductores

y consiguientemente privilegiada en comparación con las verdaderas jubilaciones anticipadas. No se valora la obligación de contratar a un relevista como cotizante. De ahí las políticas legislativas españolas desde la ley 27/2022 y especialmente desde el RDL 5/2013 que desincentiva su utilización por parte de las empresas al gravar excesivamente la cotización del jubilado parcial como si siguiera totalmente en activo. De este modo se reducen las posibilidades de intervención de la negociación colectiva ante procesos de crisis o de medidas de reparto de empleo que por otra parte no suponen cargas excesivas para la empresa ni una efectiva obligación de mantenimiento del empleo tras la jubilación total. Se trataría de normativas "inexplicables o a punto a extinguirse en su actual formulación". Aun así en ciertos sectores los intereses de las empresas en seguir disponiendo de esta herramienta ha llevado a introducir por el RDL 20/2018 una nueva modalidad de jubilación parcial más incentivada que la regulada tras el RDL 5/2013 y sin sus exorbitados costes, al mantener para esta nueva jubilación parcial un régimen jurídico que, salvo en algunos puntos, es el anterior a la ley 27/2011 (disp. trans.4ª nuevo apartado 6 del TRLGSS).

El cuarto aspecto incluso conceptual va referido a la llamada jubilación anticipada en trabajos tóxicos, penosos y peligrosos, en los que verdaderamente está justificado introducir una edad ordinaria de jubilación propia, y solo en ese sentido al ser inferior a la común o general se puede considerar jubilación anticipada, aunque no lo es en sentido estrictamente jurídico. Aun así se han venido exigiendo contrapartidas de solidaridad en los activos al establecerse una cotización adicional para cubrir ese adelanto de pensión (modelo de la jubilación a edades anteriores en la Ertainza que se ha ido extendiendo a otros colectivos como los bomberos y la policía local) para compensar el pago adelantado de la pensión con nuevas cotizaciones.

Las edades de jubilación propias anticipadas en función del tipo de trabajos, por otro lado, están todavía pendientes de revisión, al menos las de algunos colectivos y en todo caso, la previsión de nuevos supuestos que se pudieran contemplar, teniendo en cuenta los criterios enunciados, pero nunca puestos en marcha, en el RD 1698/2011 de 18 de noviembre, pendiente todavía de desarrollo reglamentario por ulteriores normas. Por no hablar ya de la necesidad de tener en cuenta una perspectiva de género pues estos supuestos se dan esencialmente en actividades masculinizadas desempeñadas generalmente por colectivos con una amplia composición masculina mientras que otros trabajos muchas veces desempeñados mayoritariamente por mujeres no tienen la consideración de trabajos penosos a estos efectos.