

**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**

**11 DE AGOSTO DE 2021**

|  |   |                 |  |
|--|---|-----------------|--|
| <b>Ministerio/Órgano proponente</b>          | <b>Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones</b>  | <b>Fecha 11</b> | <b>Agosto de 2021</b>                      |
| <b>Título de la norma</b>                    | <b>LEY x/2021, DE XX DE XX 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</b>  |                 |  |
| <b>Tipo de Memoria</b>                       | Abreviada   |                 | <input checked="" type="checkbox"/> Normal |
| <b>OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA</b>           |   |                 |  |
| <b>Situación que se regula</b>               | El establecimiento de una nueva fórmula de revalorización de las pensiones destinada a garantizar el mantenimiento del poder adquisitivo de las mismas; la regulación de determinados aspectos de la jubilación dirigidos a conseguir la alineación de la edad efectiva de retiro con la edad de jubilación legalmente establecida; el fortalecimiento de la estructura de ingresos del sistema; la adopción de medidas dirigidas a preservar el equilibrio y la equidad intergeneracional y, por último, la adopción de otras medidas que tienen como finalidad conseguir la mejora de la calidad de la acción protectora del sistema. |                 |  |
| <b>Objetivos que se persiguen</b>            | Cumplir con el informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo, de la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo aprobado en sesión de 27 de octubre de 2020, introduciendo a tal efecto las adaptaciones precisas para garantizar que el sistema de pensiones perdure así como conciliar este sistema con su suficiencia económica.  |                 |  |
| <b>Principales alternativas consideradas</b> | No se han considerado otras alternativas distintas a la propuesta en relación a la consecución del objetivo.  |                 |  |
| <b>CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO</b>         |   |                 |  |

|   |   |
|---|---|
| <b>Tipo de norma</b>                              | Ley   |
| <b>Estructura de la Norma</b>                     | La norma se estructura en dos artículos, una disposición adicional, una disposición derogatoria y seis disposiciones finales  |
| <b>Informes recabados</b>                         | <p>Conforme a lo previsto en el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, se recabarán los informes de los siguientes órganos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Oficina de Coordinación y Calidad Normativa del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática.</li> <li>- Secretaría General Técnica del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.</li> <li>- Secretaría General Técnica del Ministerio de Hacienda.</li> <li>- Secretaría General Técnica del Ministerio de Trabajo y Economía Social.</li> <li>- Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital.</li> <li>- Secretaría General Técnica del Ministerio de Política Territorial y Función Pública.</li> </ul> <p>Dictamen preceptivo del Consejo Económico y Social, artículo séptimo de la Ley 21/1991, de 17 de junio, de Creación del Consejo Económico y Social y artículo 15 del Reglamento de organización y funcionamiento interno del Consejo Económico y Social, aprobado por el Pleno del Consejo Económico y Social el día 25 de febrero de 1993</p> |
| <b>Trámite de audiencia e información pública</b> | Se ha sometido al trámite de audiencia e información pública a través de su publicación en el portal web del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, de acuerdo con lo establecido en el artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de   |

|  |  |   |
|--|--|---|
|  | <p>noviembre, del Gobierno.</p> <p>Se ha realizado con el consenso de los interlocutores sociales</p>  |   |
| <b>ANÁLISIS DE IMPACTOS</b>                |  |   |
| <b>ADECUACIÓN AL ORDEN DE COMPETENCIAS</b> | <p>El artículo 149.1.17.ª de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de régimen económico de la Seguridad Social a excepción de la Disposición final primera que se ampara en el artículo 149.1.7.ª de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación laboral sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las comunidades autónomas.</p> |   |
| <b>IMPACTO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO</b>  | Efectos sobre la economía en general.  |   |
|  | En relación con la competencia   | <p><input checked="" type="checkbox"/> la norma no tiene efectos significativos sobre la competencia.</p> <p><input type="checkbox"/> la norma tiene efectos positivos sobre la competencia.</p> <p><input type="checkbox"/> la norma tiene efectos negativos sobre la competencia.</p> |
|  | Desde el punto de vista de las cargas administrativas  | <p><input type="checkbox"/> supone una reducción de cargas administrativas.</p> <p>Cuantificación estimada: _____</p> <p><input type="checkbox"/> incorpora nuevas cargas administrativas.</p> <p>Cuantificación estimada: _____</p>  |

|  |  |  |
|--|--|--|
|  |  | <input checked="" type="checkbox"/> no afecta a las cargas administrativas.  |
|  | Desde el punto de vista de los presupuestos, la norma<br><input checked="" type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de la Administración del Estado.<br><input type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de otras Administraciones Territoriales. | <input checked="" type="checkbox"/> implica un gasto:<br><input type="checkbox"/> implica un ingreso.<br>La norma tiene efectos presupuestarios, implicando un gasto en los presupuestos de la Administración General del Estado |
| <b>IMPACTO DE GÉNERO</b>                                       | La norma tiene un impacto de género  | Negativo <input type="checkbox"/><br>Nulo <input type="checkbox"/><br>Positivo <input checked="" type="checkbox"/>   |
| <b>IMPACTO SOBRE LA FAMILIA, LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA</b> |  | Negativo <input type="checkbox"/><br>Nulo <input checked="" type="checkbox"/><br>Positivo <input type="checkbox"/>   |
| <b>OTRAS CONSIDERACIONES</b>                                   |  |  |



Efectuada de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3 del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

## **I. OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA**

### **1. MOTIVACIÓN**

En su sesión del día 27 de octubre de 2020, la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo aprobó el Informe de Evaluación y Reforma del citado Pacto, en el que se analizan los principales factores que afectan en la actualidad a las condiciones de desarrollo del futuro sistema de pensiones, así como las principales adaptaciones que se estima conviene introducir en dicho sistema para garantizar que perdure, sin perder sus características definitorias desde el origen.

Se señala en dicho informe que nuestra seguridad social es, debe ser y seguirá siendo el instrumento esencial de vertebración, integración y cohesión social que da cumplimiento adecuado al espíritu de diversos mandatos constitucionales, que obligan a los poderes a mantener un sistema de medidas que garantice a todos los ciudadanos una asistencia y unas prestaciones sociales suficientes antes situaciones de necesidad, siendo el consenso el elemento político indispensable para adoptar los criterios necesarios para asegurar un equilibrio razonable entre la sostenibilidad financiera del sistema y la adecuación de las pensiones.

En consecuencia, reiterando y actualizando la Recomendación 0 del Pacto de Toledo de 2011, la citada Comisión parlamentaria reafirmaba su compromiso en el mantenimiento, mejora y adaptación del sistema público de pensiones, basado en la solidaridad intergeneracional y a través del reparto equitativo de las cargas.

Como punto de partida, es preciso destacar que la presente reforma no puede traducirse en una transformación radical del sistema que suponga una ruptura de los principios en que se asienta el actual, en especial los de solidaridad intergeneracional e intrageneracional, suficiencia de prestaciones, equidad en el reparto de las cargas y responsabilidad pública en la dirección y gestión del sistema.

En este sentido, si bien el actual sistema de pensiones, en su modalidad contributiva, da una respuesta protectora frente a las situaciones de necesidad en que pueden encontrarse trabajadores, pensionistas, y sus familiares, se considera que no parece adecuado parcelar el mismo, en función del origen de la necesidad a proteger, modificando su naturaleza en orden a su financiación, puesto que ese cambio afectaría de igual modo a la propia regulación de las pensiones afectadas.

Esta motivación es la que lleva a que la financiación de la Seguridad Social se adecúe a la naturaleza de las prestaciones, de modo que las no contributivas y los servicios de carácter universal se financien a través de aportaciones del Estado a la Seguridad Social, al tiempo que las cotizaciones sociales sean la fuente básica de la cobertura financiera de las prestaciones contributivas, sin perjuicio de los apoyos y recursos económicos adicionales, basados en la imposición general, que pudieran necesitarse para asegurar la sostenibilidad del sistema y la suficiencia de sus prestaciones.

## **2. OBJETIVOS**

La reforma en materia de seguridad social se halla orientada hacia el establecimiento de una nueva fórmula de revalorización de las pensiones destinada a garantizar el mantenimiento del poder adquisitivo de las mismas; la regulación de determinados aspectos de la jubilación dirigidos a conseguir la alineación de la edad efectiva de retiro con la edad de jubilación legalmente establecida; el fortalecimiento de la estructura de ingresos del sistema; la adopción de medidas dirigidas a preservar el equilibrio y la equidad intergeneracional y, por último, la adopción de otras medidas que tienen como finalidad conseguir la mejora de la calidad de la acción protectora del sistema.

En materia de revalorización de pensiones, y siguiendo la Recomendación número 2 del Pacto de Toledo, que, de un lado, constata que el vigente mecanismo de revalorización de las pensiones no goza del suficiente consenso político y social y, de otro, considera que los pensionistas son uno de los sectores de población más perjudicados por las variaciones crónicas que la inflación ocasiona sobre el coste de la vida y que por esa razón la revalorización anual de las pensiones sobre la base del IPC real se presenta como el mecanismo que ha de servir para conservar el poder adquisitivo de las pensiones, se acomete la reforma del actual sistema de revalorización.

El nuevo mecanismo determina la revalorización de las pensiones al comienzo de cada año de acuerdo con la inflación media registrada en el ejercicio anterior y garantizándose asimismo que en el caso, infrecuente, de inflación negativa, las pensiones no sufran merma alguna.

Adicionalmente y con la misma finalidad de preservar el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones y de garantizar la suficiencia económica de los pensionistas, se prevé la realización, cada cinco años, por parte del Gobierno y en el marco del diálogo social, de una evaluación de los efectos de la revalorización anual, que contendrá, en su

caso, una propuesta de actuación, dando traslado de la misma a la Comisión parlamentaria de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo.

Por lo que a la reforma de la jubilación se refiere y tomando en consideración las pautas recogidas en la Recomendación 12 del Pacto de Toledo, que comienza considerando que la edad de salida efectiva del mercado de trabajo debe aproximarse tanto como sea posible a la edad ordinaria de jubilación legalmente establecida, se llevan a cabo diversas modificaciones en tal sentido, en el marco de nuestro modelo de jubilación flexible, priorizando el reforzamiento de los instrumentos de incentivo y desincentivo previstos para los supuestos de jubilación anticipada o demorada sobre la edad ordinaria de jubilación.

Así, en primer lugar, en materia de jubilación anticipada voluntaria, se revisan los coeficientes reductores aplicables, con el fin de promover la jubilación a edades más próximas a la edad legal de jubilación y favorecer las carreras de cotización más largas. No obstante, se admite la aplicación de los coeficientes reductores correspondientes a la jubilación por causa no imputable al trabajador en caso de percepción del subsidio de desempleo con una antelación de al menos tres meses.

De otro lado, con el fin de reforzar la equidad, los coeficientes reductores correspondientes a esta modalidad de pensión se aplicarán sobre la cuantía de la misma, respetando la limitación máxima a la que se refiere el artículo 57 de la Ley General de la Seguridad Social, si bien dicha modificación se realizará de manera progresiva, a lo largo de un período de diez años.

En segundo lugar, en el ámbito de la jubilación anticipada involuntaria, se introducen varias modificaciones fundamentales. De un lado, a las causas de extinción contractual que dan derecho al acceso a esta modalidad de jubilación, mencionadas en el artículo 207.1 de la Ley General de Seguridad Social, se añaden ahora el resto de causas extintivas por razones objetivas, así como la resolución voluntaria por parte del trabajador, en los supuestos previstos en los artículos 40, 41.3, 49.1m) y 50 del Estatuto de los Trabajadores. De otro lado, el coeficiente aplicable sobre la pensión se determina ahora por mes de adelanto de la jubilación y no por trimestre. Asimismo, 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.

En tercer lugar, en materia de jubilación anticipada por razón de la actividad, se lleva a cabo una revisión del procedimiento del reconocimiento de coeficientes reductores por edad, regulándose ahora por separado estos supuestos respecto de aquellos otros en los que la anticipación de la jubilación deriva de la situación de discapacidad del trabajador; se modifica la legitimación a la hora de instar el inicio del procedimiento que deberá instarse conjuntamente por organizaciones empresariales y sindicales más representativas, si el colectivo afectado está constituido por trabajadores por cuenta ajena; y por asociaciones representativas de trabajadores autónomos y organizaciones empresariales y sindicales más representativas, cuando se trate de trabajadores por cuenta propia.; se realiza una remisión a lo que reglamentariamente se determine, en el marco del diálogo social, respecto de los indicadores que acrediten la concurrencia de circunstancias objetivas que justifiquen la aplicación de tales coeficientes; se crea una comisión encargada de evaluar y, en su caso, de instar la aprobación de los correspondientes decretos de reconocimiento de coeficientes reductores; y, finalmente, se prevé el establecimiento de un procedimiento para la revisión de los coeficientes reductores de edad, con una periodicidad máxima de diez años.

Atendiendo a las consideraciones contenidas en la citada Recomendación número 12 del Pacto de Toledo, referentes a la conveniencia de fomentar la permanencia de los trabajadores en activo a través de la adaptación y mejora de los incentivos sociales, fiscales y laborales existentes, así como a la valoración positiva que en la misma se realiza de la mejora del régimen de compatibilidad de la pensión con los ingresos provenientes de una actividad profesional, la reforma llevada a cabo por la presente norma se extiende a ambas situaciones.

Así, en materia de jubilación demorada, se favorece la utilización de dicha fórmula mediante la sustitución del incentivo único hasta ahora establecido por la posibilidad de que el interesado pueda optar entre la obtención un porcentaje adicional del 4 por ciento por cada año completo de trabajo efectivo que acredite con posterioridad al cumplimiento de la edad de jubilación, porcentaje adicional que se sumará al que corresponda de acuerdo con el número de años cotizados y se aplicará a la respectiva base reguladora, a efectos de determinar la cuantía de la pensión; o una cantidad a tanto alzado por cada año completo de trabajo efectivo acreditado y cotizado entre la fecha de cumplimiento de la edad de jubilación y la del hecho causante de la pensión; o una

combinación de las dos opciones anteriores. Adicionalmente, se aplica una exención de la obligación de cotizar por contingencias comunes, salvo en el caso de incapacidad temporal, a partir del cumplimiento de la edad de jubilación ordinaria que corresponda en cada caso.

Por lo que a la jubilación activa se refiere, en coherencia con todo lo anterior, se exige como condición para acceder a esta modalidad de jubilación el transcurso de al menos un año desde el cumplimiento de la edad ordinaria de jubilación, estableciéndose el compromiso del Gobierno en el plazo de seis meses, en el marco del diálogo social, de revisar esta modalidad de jubilación, con el fin de favorecer el mantenimiento de la actividad de los trabajadores mayores, al tiempo que se preserva la sostenibilidad del sistema.

Por último, se contempla la prohibición de cláusulas convencionales que prevean la jubilación forzosa del trabajador a una edad inferior a los sesenta y ocho años, si bien, este límite podrá rebajarse hasta la edad ordinaria de jubilación fijada por la normativa de Seguridad Social en aquellas actividades económicas, cuando la tasa de ocupación de las trabajadoras por cuenta ajena afiliadas a la Seguridad Social en alguna de las actividades económicas correspondientes al ámbito funcional del convenio sea inferior al 20 por ciento de las personas ocupadas en las mismas. A estos efectos, las actividades económicas en las que se ha de cumplir esta condición serán las que correspondan a los códigos de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas que figuren en el Registro y depósito de convenios y acuerdos colectivos de trabajo y planes de igualdad (REGCON). La Administración de la Seguridad Social facilitará la tasa de ocupación de las trabajadoras respecto de la totalidad de trabajadores por cuenta ajena en cada una de las CNAE correspondientes en la fecha de constitución de la comisión negociadora del convenio. Siendo además necesario que se cumplan tres requisitos: que la persona trabajadora afectada tenga derecho al cien por ciento de la pensión ordinaria de jubilación en su modalidad contributiva; que en el CNAE al que esté adscrita la persona afectada por la aplicación de esta cláusula concurra una tasa de ocupación de empleadas inferior al 20 por ciento sobre el total de personas trabajadoras a la fecha de efectos de la decisión extintiva y que cada extinción en aplicación de esta previsión lleve aparejada simultáneamente la contratación indefinida y a tiempo completo de, al menos, una mujer. Esta previsión solo será de aplicación a los convenios colectivos suscritos a partir del 1 de enero de 2022.

Por otro lado, se contempla la reducción del 75 por ciento de las cuotas empresariales a la Seguridad Social por contingencias comunes durante la situación de incapacidad temporal de los trabajadores que hayan cumplido sesenta y dos años de edad.

Asimismo, en cumplimiento de la Recomendación 1 del Pacto de Toledo, que aboga por la clarificación de la naturaleza de las fuentes de financiación del sistema y, a partir de ella, hacer efectivo el principio de separación de estas, y reiterando el compromiso del Estado como garante público del sistema de la Seguridad Social, se determina que, de forma adicional al mantenimiento estable de la transferencia anual ya aprobada para 2021, en las leyes de presupuestos generales del Estado para cada ejercicio económico se determinará las prestaciones que serán financiadas con una transferencia del Estado a la Seguridad Social.

Por su parte, en materia de medidas para preservar el equilibrio y la equidad entre generaciones, dada la dimensión intergeneracional del sistema de pensiones y las necesidades excepcionales y acotadas en el tiempo que para su equilibrio va a suponer la jubilación de la llamada generación del baby boom, se hace necesario recuperar el planteamiento consensuado en la reforma de 2011. Ello implica incorporar indicadores que ofrezcan una imagen más fidedigna del desafío que para el sistema supone el envejecimiento de la población y que liberen a las generaciones más jóvenes de un ajuste provocado por la llegada a la jubilación de grupos de trabajadores más numerosos.

En consecuencia, se opta por la derogación del factor de sostenibilidad introducido por la Ley 23/2013, de 23 de diciembre y su sustitución por un nuevo mecanismo de equidad intergeneracional que empezará a operar a partir de 2027.

Asimismo, en aras de mantener el equilibrio en las prestaciones y premiar las carreras largas de cotización, se establece una mejora de las pensiones de jubilación anticipada causadas a partir del 1 de enero de 2002, con efectos desde la entrada en vigor de la norma, y cuyos destinatarios son los pensionistas que han accedido a la jubilación anticipada con 44 años y 6 meses de cotización.

Finalmente, se plantea la necesidad de abordar otras medidas de mejora de la calidad de la acción protectora del sistema. Así, para dar cumplimiento al mandato de la recomendación octava del Pacto de Toledo, el Gobierno aprobará en el plazo de seis meses un Proyecto de Ley para la creación de la Agencia Estatal de la Seguridad Social; en cumplimiento de la Recomendación 13 del Pacto de Toledo, la revisión del marco regulador de acceso a la pensión de viudedad de las parejas de hecho, con el fin de

aproximar las condiciones de acceso de este colectivo al de las parejas constituidas en matrimonio; la inclusión, en el caso de los trabajadores fijos discontinuos, de una cláusula expresa para el cálculo de la base reguladora diaria de la prestación por incapacidad temporal; la consolidación con carácter indefinido, de la denominada cláusula de salvaguarda, contenida hasta ahora en el apartado 5 de la disposición transitoria cuarta de la Ley General de la Seguridad Social, relativa a la aplicación a la pensión de jubilación, en determinados supuestos, de la regulación vigente con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 27/2011, de 1 de agosto; y, por último, la realización de los necesarios cambios normativos con el fin de posibilitar que la financiación pública establecida para asumir las cuotas derivadas de los convenios especiales de los cuidadores de personas en situación de dependencia, regulados en el Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo, en el caso de personas que hayan reducido su jornada de trabajo para dedicar una parte de la misma al cuidado de personas en dicha situación, permita garantizar el mantenimiento de las bases de cotización que aquellas tenían antes de la reducción de jornada, así como las correspondientes actualizaciones de dicha base en los mismos términos en que lo haga el tope mínimo del Régimen General de la Seguridad Social.

### **3.- CONGRUENCIA DEL PROYECTO CON EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA.**

De otro lado, en el marco de la Unión Europea, tanto en España como en el resto de nuestros socios comunitarios el número de jubilados viene aumentando a un ritmo rápido desde el comienzo de la pasada década, al tiempo que la esperanza de vida continúa en aumento. Ambos elementos, combinados con los nuevos desafíos surgidos de la actual situación, generan un incremento del gasto en pensiones que, de no ir de la mano de otras medidas, puede ser susceptible de debilitar la sostenibilidad de los sistemas.

Ya en 2012, la Comisión Europea, en su *Libro Blanco Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles*, señalaba con tal fin la necesidad de conseguir tres objetivos: hacer frente a las consecuencias del incremento de la esperanza de vida, recuperando el equilibrio entre el número de años cotizados respecto al número de años durante los cuales se percibe la pensión de jubilación; eliminar los obstáculos a la movilidad de los trabajadores; y asegurar la adecuación de la cuantía de las pensiones.

De igual modo, en el Informe conjunto sobre pensiones, elaborado por la Comisión de Política Económica y la Comisión de Protección Social en 2019, se señalaba que la adecuación y la sostenibilidad son las dos mitades de la ecuación de la política de pensiones, puesto que para proporcionar a los pensionistas actuales y futuros un nivel de

vida digno, los sistemas de pensiones deben establecerse de manera financieramente viable, destacando la importancia vital de la adecuación financiera para los jubilados que dependen de sus pensiones como principal fuente de ingresos.

Asimismo, en la Cumbre Social Europea de Gotemburgo, celebrada en noviembre de 2017, se proclamó el Pilar Europeo de Derechos Sociales, en cuyo Principio 15, titulado “Pensiones y prestaciones de vejez”, se establecía que los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia tienen derecho a recibir una pensión de jubilación acorde a sus contribuciones que garantice una renta adecuada, que mujeres y hombres deben tener las mismas oportunidades para adquirir derechos de pensión y que toda persona tiene derecho a los recursos que le garanticen una vida digna en su vejez.

En paralelo a la necesidad de afrontar el problema de la sostenibilidad financiera de los sistemas con medidas de contención del gasto en pensiones, la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros de la Unión Europea proponía la adopción de otras reformas que potencien los ingresos de los jubilados, mediante una efectiva ampliación de la vida laboral y de la empleabilidad de los trabajadores mayores y fórmulas de jubilación que permitan trabajar más allá de la edad de retiro o en jornadas reducidas.

Por último, junto con el objetivo de sostenibilidad financiera, el conjunto de medidas contenidas en esta iniciativa se ocupan específicamente de preservar la adecuación de las pensiones en plena sintonía con la orientación del *Joint paper on pensiones*, publicado por los Comités de Protección Social y de Política Económica de la Unión Europea en 2019.

Es en dicho contexto, nacional e internacional, en el que se ha negociado y finalmente alcanzado un acuerdo en materia de pensiones entre el Gobierno de la nación y los interlocutores sociales, en cuyo marco se procede a modificar el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, con sometimiento pleno a la normativa europea y nacional aplicable, en especial, las medidas relativas a evitar fraude, corrupción, conflicto de intereses.

#### **4. ANÁLISIS DE ALTERNATIVAS**

Dado el sentido de la reforma, los objetivos marcados, la legislación preexistente y la naturaleza de las medidas adoptadas en materia de Seguridad Social, cabe señalar que no existe otra alternativa posible.

No puede considerarse como tal el mantenimiento de la situación preexistente, de tal forma es a través de esta modificación proyectada, la única forma de alcanzar la efectividad de los acuerdos alcanzados en el seno del Pacto de Toledo, siendo el único medio de garantizar la adecuación del sistema de Seguridad Social a las necesidades sociales y económicas imprescindibles para dar una respuesta a la protección de los trabajadores de mayor edad que se encuentran fuera del mercado laboral al tiempo que se aborda la protección de la llamada generación del baby boom, garantizándose al tiempo la viabilidad del sistema de Seguridad Social.

## **5. ADECUACIÓN A LOS PRINCIPIOS DE BUENA REGULACIÓN**

De conformidad con lo previsto en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en la exposición de motivos de los anteproyectos de ley quedará suficientemente justificada la adecuación de la iniciativa legislativa a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia.

Así, de acuerdo con los principios de necesidad y eficacia, la iniciativa se fundamenta en la obligación de garantizar el cumplimiento de los compromisos adquiridos en la mesa de dialogo social fruto del informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo, de la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo aprobado en sesión de 27 de octubre de 2020.

La norma que se proyecta se encuentra justificada por una razón de interés general, habiéndose identificado los fines perseguidos y entendiéndose que es la modificación del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, el instrumento más adecuado para garantizar su consecución.

Por otra parte, las medidas contenidas en esta norma son adecuadas y proporcionadas a las necesidades que exigen su dictado, habiéndose constatado que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones a los destinatarios, al contener la regulación imprescindible para lograr el objetivo de garantizar el bienestar de los ciudadanos y minimizar el impacto en la actividad económica.

Igualmente, se ajusta al principio de seguridad jurídica, siendo coherente con el derecho de la Unión Europea y el resto del ordenamiento jurídico, siguiendo los principios rectores de la política social y económica.

En cuanto al principio de transparencia, no es necesario el trámite de consulta dada su tramitación urgente, tal y como se establece en el artículo 27.2, si bien, dado que la norma afecta a los derechos e intereses legítimos de las personas, se ha procedido a publicar el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y obtener cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades.

Por último, en relación con el principio de eficiencia, esta ley no impone carga administrativa que no se encuentre justificada y resulte la mínima y, en todo caso, proporcionada, en atención a la situación existente y la necesidad de garantizar el principio de eficacia en la aplicación de las medidas adoptadas.

## **II. CONTENIDO**

La ley incluye dos artículos, una disposición adicional, una disposición derogatoria y seis disposiciones finales con el siguiente contenido:

**Artículo 1:** Modifica el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, a través de los siguientes apartados.

**Uno.-** Se modifica el artículo 58 a fin de establecer la revalorización de las pensiones al comienzo de cada año de acuerdo con la inflación media registrada en el ejercicio anterior y garantizándose asimismo que en el caso de inflación negativa, las pensiones no varíen al comienzo del año, destinada a garantizar el mantenimiento del poder adquisitivo de las mismas.

El nuevo mecanismo determina la revalorización de las pensiones al comienzo de cada año de acuerdo con la inflación media registrada en el ejercicio anterior y garantizándose asimismo que en el caso, infrecuente, de inflación negativa, las pensiones no sufran merma alguna.

**Dos.-** Se modifica el apartado 4 del artículo 144, relativo a la duración de la obligación de cotizar, para precisar los supuestos a los que se hace extensiva esta obligación

incorporando en su párrafo segundo, la reducción del 75 por ciento de las cuotas empresariales a la Seguridad Social por contingencias comunes durante la situación de incapacidad temporal de los trabajadores que hayan cumplido sesenta y dos años de edad.

**Tres.-** Se modifica el artículo 152, para establecer que las empresas y las personas trabajadoras quedarán exentas de cotizar a la Seguridad Social por contingencias comunes -salvo por incapacidad temporal derivada de dichas contingencias- y por los conceptos de recaudación conjunta de desempleo, Fondo de Garantía Salarial y formación profesional, respecto de los trabajadores por cuenta ajena y de los socios trabajadores o de trabajo de las cooperativas, una vez hayan alcanzado la edad mínima de acceso a la pensión de jubilación a la que se refiere el artículo 205.1.a).

Asimismo, se contemplan los supuestos en los que no será aplicable la citada exención, así como la forma en la que habrán de computarse los períodos de exención para el cálculo de la cuantía de las prestaciones y cómo deberá determinarse la base reguladora de éstas en relación con dichos períodos.

Con ello se pretende favorecer la permanencia en el empleo de los trabajadores con edad avanzada.

**Cuatro.-** Modifica el artículo 206 relativo a la jubilación anticipada por razón de la actividad, para determinar que la edad mínima de acceso a la pensión de jubilación a la que se refiere el artículo 205.1.a) podrá ser rebajada por real decreto, a propuesta del titular del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, en aquellos grupos o actividades profesionales cuyos trabajos sean de naturaleza excepcionalmente penosa, tóxica, peligrosa o insalubre y acusen elevados índices de morbilidad o mortalidad, siempre que los trabajadores afectados acrediten en la respectiva profesión o trabajo el mínimo de actividad que se establezca.

Se modifica la legitimación a la hora de instar el inicio del procedimiento que deberá instarse conjuntamente por organizaciones empresariales y sindicales más representativas, si el colectivo afectado está constituido por trabajadores por cuenta ajena; y por asociaciones representativas de trabajadores autónomos y organizaciones empresariales y sindicales más representativas, cuando se trate de trabajadores por cuenta propia.; se realiza una remisión a lo que reglamentariamente se determine, en el marco del diálogo social, respecto de los indicadores que acrediten la concurrencia de

circunstancias objetivas que justifiquen la aplicación de tales coeficientes; se crea una comisión encargada de evaluar y, en su caso, de instar la aprobación de los correspondientes decretos de reconocimiento de coeficientes reductores; y, finalmente, se prevé el establecimiento de un procedimiento para la revisión de los coeficientes reductores de edad, con una periodicidad máxima de diez años.

**Cinco.-** Se introduce el artículo 206 bis mediante el que se regula el procedimiento de reconocimiento de coeficientes reductores en los supuestos de jubilación anticipada en caso de personas con discapacidad en un grado igual o superior al 65 por ciento o también en un grado de discapacidad igual o superior al 45 por ciento, siempre que, en este último supuesto, se trate de discapacidades reglamentariamente determinadas respecto de las que existan evidencias contrastadas que determinan de forma generalizada una reducción significativa de la esperanza de vida.

**Seis.-** Se modifica el artículo 207, relativo a la Jubilación anticipada por causa no imputable al trabajador a fin de introducir, en el apartado 1, junto a las causas de extinción contractual que dan derecho al acceso a esta modalidad de jubilación, mencionadas en el artículo 207.1 de la Ley General de Seguridad Social, el resto de causas extintivas por razones objetivas, así como la resolución voluntaria por parte del trabajador, en los supuestos de movilidad geográfica, modificación de ornada de trabajo, horario y distribución del tiempo de trabajo, régimen de trabajo a turnos, sistema de remuneración y cuantía salarial y funciones, o cuando la extinción sea debida a decisión de la trabajadora que se vea obligada a abandonar definitivamente su puesto de trabajo como consecuencia de ser víctima de violencia de género o debida a modificaciones sustanciales en las condiciones de trabajo llevadas a cabo sin respetar lo previsto en el artículo 41 y que redunden en menoscabo de la dignidad del trabajador, a falta de pago o retrasos continuados en el abono del salario pactado o a cualquier otro incumplimiento grave de sus obligaciones por parte del empresario, previstos en los artículos 40, 41.3, 49.1m) y 50 del Estatuto de los Trabajadores.

De otro lado, en el apartado 2 se establece que en estos supuestos, la pensión será objeto de reducción mediante la aplicación, por cada mes o fracción de mes que, en el momento del hecho causante, le falte al trabajador para cumplir la edad legal de jubilación que en cada caso resulte de la aplicación de lo establecido en el artículo 205.1.a), de los coeficientes que resultan del cuadro inserto, en función del período de cotización acreditado y los meses de anticipación.

**Siete.-** Se modifican la letra b) del apartado 1 y el apartado 2 del artículo 208, y se añade un nuevo apartado 3 en este mismo artículo destinado a regular la jubilación anticipada por voluntad del interesado, con la finalidad de incorporar en el cómputo del periodo para acceso a esta modalidad de jubilación el periodo de prestación del servicio social femenino obligatorio, al tiempo que se modifican los coeficientes de reducción de la prestación en función del período de cotización acreditado y los meses de anticipación y se excluye de la aplicación de este precepto al trabajador esté percibiendo el subsidio por desempleo del artículo 274, y lo haya hecho durante al menos tres meses, al que le será de aplicación los coeficientes reductores previstos para la jubilación anticipada por causas no imputables al trabajador.

**Ocho.-** Se modifican los apartados 2, 3, 4 y 5 del artículo 210 destinado a regular las cuantías de las pensiones, tanto en la jubilación demorada, esto es cuando se acceda a la misma a una edad superior a la legalmente establecida, incrementándose el porcentaje adicional, que puede ser sustituido por una cantidad a tanto alzado o incluso por un sistema combinado. Así mismo se regula la forma de aplicar los coeficientes por anticipación de la edad de jubilación distinguiendo entre aquellos trabajadores cuya pensión de jubilación supera el límite de la cuantía inicial de pensiones de aquellos otros cuya pensión de jubilación no lo supera, así como entre los trabajadores que acceden a la jubilación de forma voluntaria de aquellos otros cuya jubilación anticipada es por causa no imputable al trabajador.

**Nueve.-** Se modifica el artículo 214, destinado a regular la pensión de jubilación y envejecimiento activo, de forma que se retrasa el acceso a la misma un año, se aclara que tendrán acceso a esta modalidad de jubilación los trabajadores por cuenta ajena, ya lo sean a tiempo completo o parcial y los trabajadores por cuenta propia y por último se suprimen las obligaciones que la norma establecía para las empresas que contrataran a un trabajador jubilado.

**Diez.-** Se modifica el artículo 311, destinado a la cotización de los trabajadores autónomos con sesenta y cinco o más años de edad con la finalidad de eximir de cotizar a la Seguridad Social, salvo, por incapacidad temporal y por contingencias profesionales, una vez hayan alcanzado la edad mínima de acceso a la pensión de jubilación a que se refiere el artículo 205.1.a) y continúen trabajando.

**Once.** Se modifica el artículo 318 letra d), para incorporar una referencia al artículo 206 bis), dado que el contenido del actual artículo 206 ha pasado a desglosarse en los artículos 206 y 206 bis)

**Doce.** Se modifica el apartado 1 de la disposición adicional primera, con la finalidad de incorporar una referencia al artículo 206 bis) y a la disposición transitoria trigésima cuarta, introducidos por esta ley, manteniendo así la coherencia de la extensión al régimen especial de la minería del carbón lo dispuesto en esta ley.

**Trece.** Se modifica la disposición adicional trigésima segunda, destinada a la financiación de la acción protectora de la Seguridad Social en cumplimiento del principio de separación de fuentes consagrado en el Pacto de Toledo con la finalidad de que la Ley de Presupuestos Generales del Estado contemple anualmente una transferencia del Estado al Presupuesto de la Seguridad Social para la financiación de los beneficios y exenciones en cotización a la Seguridad Social de determinados regímenes y colectivos, el coste del reconocimiento de la prestación anticipada de jubilación por aplicación de coeficientes reductores cuando no se haya previsto cotización adicional, el coste de la integración de los periodos no cotizados en la determinación de la base reguladora y de la cuantía de las prestaciones del sistema, las reducciones legalmente establecidas en la cotización a la Seguridad Social, así como el resto de conceptos que permitan culminar la separación de fuentes en cumplimiento de la recomendación primera del Pacto de Toledo de 2020, así como el importe de las prestaciones que serán financiadas con una transferencia del Estado a la Seguridad Social.

**Catorce.-** Se añade una nueva disposición adicional, la trigésima octava, destinada a prever el seguimiento de la revalorización de las pensiones y garantía de mantenimiento de poder adquisitivo de las pensiones, de forma que se implanta el compromiso del Gobierno y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas que deberán realizar, en el marco del diálogo social, una evaluación periódica, cada cinco años, de los efectos de la revalorización anual de la que dará traslado al Pacto de Toledo. En caso de que se observase alguna desviación, dicha evaluación incorporará una propuesta de actuación para preservar el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones. De esta forma queda garantizada la implicación de los agentes sociales y de la Administración de la Seguridad Social en la consecución de objetivo común, garantizar la sostenibilidad del sistema al tiempo que se garantiza el poder adquisitivo de los pensionistas, que se verán abocados a llegar a un compromiso cuyo objeto no es otro que garantizar que el sistema de Seguridad Social va a responder a corto plazo a las necesidades que se vayan presentando.

**Quince.** Se modifica el apartado 5 de la disposición transitoria cuarta, con la finalidad de eliminar el límite temporal que tenía establecido de forma que la previsión de esta

disposición se aplicará a todos los trabajadores que causen una pensión de jubilación en los términos previstos, manteniendo un derecho de opción si la legislación actual fuera más beneficiosa.

**Dieciséis.** Se modifica la disposición transitoria undécima, con la finalidad de exonerar de la aplicación de lo previsto en el párrafo primero del artículo 206.6 a los trabajadores incluidos en los diferentes regímenes especiales que, en la fecha de entrada en vigor de la citada ley tuviesen reconocidos coeficientes reductores de la edad de jubilación, a los que les seguirá siendo de aplicación las reglas establecidas en la normativa anterior.

**Diecisiete.** Se añade una nueva disposición transitoria, la trigésima cuarta, con la finalidad de establecer la aplicación gradual de coeficientes reductores de la edad de jubilación según lo previsto en el artículo 210.3 cuando la pensión supere el límite establecido para el importe de las pensiones, cuya entrada en vigor está prevista para 1 de enero de 2024, siendo el plazo de transitoriedad de 10 años a partir de esa fecha., no siendo de aplicación a las personas a las que se refiere el apartado 10 del artículo 210, siempre que reúnan determinados requisitos contemplados en la norma

**Mediante el artículo 2** se modifica el Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de Ley de Clases Pasivas del Estado en los términos siguientes:

**Uno.-** Se modifica el artículo 27 destinado a la revalorización de pensiones, complementos económicos y limitaciones en el crecimiento de las mismas, para homogeneizarlo con lo dispuesto en el artículo 58 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social

**Dos.-** Se modifica la disposición adicional decimoséptima con el objeto de extender al Régimen de Clases Pasivas del Estado la regulación establecida en el apartado 2 del artículo 210 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

**Disposición adicional única,** regula una mejora de las pensiones de jubilación para perceptores de pensión de jubilación con al menos 44 años y 6 meses de cotización que hayan accedido a la jubilación de forma anticipada a partir del 1 de enero de 2002, distinguiendo que lo hizo de forma voluntaria de aquellos otros que accedieron por causas no imputables a la voluntad del trabajador.

**Disposición derogatoria única**, establece una cláusula genérica que afecta a cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en el presente proyecto de ley, así como una disposición derogatoria específica que afecta expresamente al artículo 211 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, en atención a lo dispuesto en la Disposición Adicional Segunda

**Disposición final primera** modifica la disposición adicional décima del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto legislativo 2/2015, de 23 de octubre, con la finalidad de favorecer la prolongación de la vida laboral, estableciendo que los convenios colectivos no podrán contemplar cláusulas que posibiliten la extinción del contrato de trabajo por el cumplimiento por el trabajador de una edad inferior a 68 años, si bien recoge una excepción a esta regla general con el objetivo de alcanzar la igualdad real y efectiva entre mujeres y hombres coadyuvando a superar la segregación ocupacional por género, permitiendo que este límite pueda rebajarse hasta la edad ordinaria de jubilación fijada por la normativa de Seguridad Social cuando la tasa de ocupación de las trabajadoras por cuenta ajena afiliadas a la Seguridad Social en alguna de las actividades económicas correspondientes al ámbito funcional del convenio sea inferior al 20 por ciento de las personas ocupadas en las mismas.

**Disposición final segunda** para contemplar la obligación del Gobierno de llevar a cabo, en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de esta ley y en los términos que previamente sean acordados con las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, a la adaptación del marco regulador establecido en el Real Decreto 1698/2011, de 18 de noviembre, 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. Todo ello ante la necesidad de contemplar un sistema de jubilación anticipada en aquellos grupos o actividades profesionales cuyos trabajos sean de naturaleza excepcionalmente penosa, tóxica, peligrosa o insalubre y acusen elevados índices de morbilidad o mortalidad, siempre que los trabajadores afectados acrediten en la respectiva profesión o trabajo el mínimo de actividad que se establezca.

**Disposición final tercera** contempla la creación de la Agencia Estatal de la Administración de la Seguridad Social, estableciendo que en el plazo de seis meses, el Gobierno aprobará un Proyecto de Ley para dar cumplimiento a la disposición adicional séptima de la Ley

27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, relativa a la creación de la Agencia Estatal de la Administración de la Seguridad Social.

**Disposición final cuarta** prevé en sustitución del factor de sostenibilidad regulado en el artículo 211 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social que se deroga expresamente, el establecimiento, previa negociación en el marco del diálogo social, un mecanismo de equidad intergeneracional que operará a partir de 2027

**Disposición final quinta**, recoge el título competencial.

**Disposición final sexta**, establece la entrada en vigor de la norma, señalando al efecto el día 1 de enero de 2022

### **III. ANÁLISIS JURÍDICO**

#### **1. FUNDAMENTO JURÍDICO Y RANGO NORMATIVO**

Desde el punto de vista formal y dado que se introducen modificaciones que requieren rango legal, la disposición que ahora se aprueba ha de tener igual rango de ley, como consecuencia del principio de jerarquía normativa, previsto en el artículo 9.3 de la Constitución Española.

#### **2. CONGRUENCIA CON EL ORDENAMIENTO JURÍDICO VIGENTE**

Esta iniciativa normativa se adopta de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, generando un marco normativo de certidumbre, que facilita su conocimiento y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas afectadas.

La norma es, además, congruente con los artículos 14 y 9.2 de la Constitución, así como con las leyes dictadas a su amparo en materia de igualdad, especialmente la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, y la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

Asimismo, asegura la coherencia con otras normas del ordenamiento jurídico procediendo a su modificación mediante las disposiciones finales pertinentes. Es el caso de:

- El texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto legislativo 2/2015, de 23 de octubre, cuya disposición adicional décima, destinada a regular Cláusulas de los convenios colectivos referidas al cumplimiento de la edad ordinaria de jubilación ha sido adaptada a las previsiones de esta norma.
- El Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de Ley de Clases Pasivas del Estado, cuyo artículo 27 destinado a la revalorización de pensiones, complementos económicos y limitaciones en el crecimiento de las mismas y su disposición adicional decimoséptima son modificadas, para homogeneizarlo con lo dispuesto en el artículo 58 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social y con el objeto de extender al Régimen de Clases Pasivas del Estado la regulación establecida en el apartado 2 del artículo 210 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

De esta forma se alcanza la coherencia con el ordenamiento jurídico interno.

### **3. ENTRADA EN VIGOR Y VIGENCIA**

La ley entrará en vigor el día 1 de enero de 2022, con vigencia indefinida, no siendo de aplicación lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, dado que la norma proyectada no impone nuevas obligaciones a las personas físicas o jurídicas que desempeñen una actividad económica o profesional como consecuencia del ejercicio de ésta.

### **4. DEROGACIÓN DE NORMAS**

Se incluye disposición derogatoria de carácter genérico que afecta a cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en el presente proyecto de ley, así como una disposición derogatoria específica que afecta expresamente al artículo 211 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, en atención a lo dispuesto en la Disposición Adicional Segunda dado que se prevé en sustitución del factor de sostenibilidad regulado en el artículo 211 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, por el establecimiento de un mecanismo de equidad intergeneracional que operará a partir de 2027 cuya determinación debe surgir del dialogo social.

#### **IV. ADECUACIÓN DE LA NORMA AL ORDEN DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS**

El presente proyecto se dicta en virtud del artículo 149.1.17.<sup>ª</sup> de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de régimen económico de la Seguridad Social a excepción de la Disposición final primera que se ampara en el artículo 149.1.7.<sup>ª</sup> de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación laboral sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las comunidades autónomas.

No afecta, por tanto, a la distribución competencial establecida en la Constitución, así como en los respectivos Estatutos de Autonomía, respetando el orden constitucional establecido, que en palabras del Tribunal Constitucional en la STC 124/1989, de 7 de julio, se puede sintetizar en «la mención separada del “régimen económico de la Seguridad Social, y no sólo la unidad de su regulación jurídica significa la unidad de titularidad y por lo mismo la titularidad estatal de todos los fondos de la Seguridad Social”.

Al efecto ha de señalarse que siendo competencia exclusiva del Estado la legislación básica de Seguridad Social como garantía de los principios de igualdad y solidaridad, así como el carácter contributivo de la prestación de jubilación objeto de modificación, no existe competencias de las comunidades autónomas sobre estas materias ni conflicto al efecto. Lo mismo debe decirse en cuanto a la regulación de las aportaciones del Estado para financiar las prestaciones del sistema de Seguridad Social que esta norma contempla.

Asimismo, no existe conflicto alguno con las comunidades autónomas en relación con la competencia del Estado para llevar a cabo la modificación del Estatuto de los Trabajadores.

#### **V. DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN**

El Consejo de Ministros en su reunión de 6 de julio de 2021 adoptó el *“Acuerdo por el que se autoriza la tramitación administrativa urgente prevista en el artículo 27.1.b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, 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”*

La razón que fundamenta lo anterior es la necesidad de cumplir con los compromisos adquiridos por España ante la Unión Europea en el Plan de Recuperación y Resiliencia aprobado por el Consejo de Ministros el pasado 27 de abril, y presentado ante la Comisión Europea en el marco de la iniciativa Next Generation EU para la recuperación de la economía y el empleo.

Con el fin de dar cumplimiento al citado Acuerdo, así como a lo previsto en el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, el anteproyecto va a seguir la siguiente tramitación:

Se ha prescindido del trámite de consulta pública de conformidad con el citado Acuerdo de Consejo de Ministros, como se establece en los artículos 27.2 y 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.

Se realiza el trámite de audiencia e información pública, a través de la página web del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones; el plazo de este trámite es de 7 días hábiles, dada la tramitación urgente acordada y ha tenido lugar entre los días 7 y 16 de julio de 2021. Las principales aportaciones recibidas durante la consulta pública pueden resumirse como sigue:

Se ha sugerido por un ciudadano que el Anteproyecto modifique el primer párrafo del apartado 2 del artículo 26 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud, para que determine que la edad de jubilación forzosa de dicho personal se declarará al cumplir dicho personal 68 años, ya que de acuerdo con el apartado 1 del artículo la edad forzosa de jubilación es de 65 años y según el indicado apartado 2 la prolongación de la permanencia en el servicio activo deberá ser autorizada por el servicio de salud correspondiente en función de las necesidades de la organización articuladas en el marco de los planes de ordenación de los recursos humanos, lo que alcanza a un porcentaje muy reducido del personal.

Esta sugerencia se rechaza por cuanto la edad de jubilación del personal estatutario sanitario quedó modificada en virtud de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, que fijó dicha edad en 67 años, o 65 años cuando se acrediten 38 años y 6 meses de cotización, si bien su aplicación se efectúa paulatinamente en virtud de las disposiciones transitorias de la ley. Por otra parte, el Anteproyecto es una norma en materia de Seguridad Social de carácter general, que no afecta a las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo del texto refundido del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto

Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, cuyo artículo 67.3 prevé que dichas leyes puedan permitir solicitar la prolongación de la permanencia en el servicio activo como máximo hasta que se cumpla setenta años de edad, debiendo la Administración Pública competente de resolver de forma motivada la aceptación o denegación de la prolongación.

Por parte del sindicato UGT se indica lo siguiente *“valoramos de forma positiva el anteproyecto porque introduce mejoras para los pensionistas y para el sistema de pensiones, lo que supone un avance en sí mismo para el sistema y para la sociedad en su conjunto.*

*Los pensionistas recuperan el poder adquisitivo como norma de funcionamiento de las pensiones. El conjunto de medidas de reforma favorecerá al sistema de pensiones, mejorando la sostenibilidad del mismo, sin perjudicar la suficiencia de las pensiones ni los derechos de los pensionistas, sino mejorándolos.*

*Se clarifica el sistema de financiación de la Seguridad Social culminando el principio de separación de fuentes, que desde UGT tanto hemos reivindicado.*

*Se trata de un acuerdo equilibrado y con mejoras en todos los ámbitos de aplicación (pensiones, pensionistas, sistema, gestión, etc.) lo que hace que se convierta en un sistema más sólido.”*

Conforme a lo previsto en los artículos 26 y 27 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, se han recabado los informes de los siguientes órganos. Dada la tramitación urgente, los plazos para la emisión del informe se reducirán a la mitad.

- Oficina de Coordinación y Calidad Normativa del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática.
- Secretaría General Técnica del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.
- Secretaría General Técnica del Ministerio de Hacienda.
- Secretaría General Técnica del Ministerio de Trabajo y Economía Social.
- Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital.
- Secretaría General Técnica del Ministerio de Política Territorial y Función Pública.

Dictamen preceptivo del Consejo Económico y Social, artículo séptimo de la Ley 21/1991, de 17 de junio, de Creación del Consejo Económico y Social y artículo 15 del Reglamento de organización y funcionamiento interno del Consejo Económico y Social, aprobado por el Pleno del Consejo Económico y Social el día 25 de febrero de 1993.

Se han recibido los siguientes informes:

- Ministerio de Política Territorial y Función Pública de 12 de julio de 2021, propone la incorporación de una disposición final destinada al título competencial y la adaptación de la memoria. Se acepta e incorpora al texto de la norma y se adapta la memoria.
- Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 de 13 de julio de 2021, no realiza observaciones. Posteriormente con fecha 2 de agosto de 2021 presenta nuevo informe con la siguiente observaciones:

En relación con la exposición de motivos del Anteproyecto de Ley, se plantean estas dos observaciones:

1.- En el párrafo de la exposición de motivos siguiente:

De otro lado, con el fin de reforzar la equidad, los coeficientes reductores correspondientes a esta modalidad de pensión se aplicarán sobre la cuantía de la misma, respetando la limitación máxima a la que se refiere el artículo 57 de la Ley General de la Seguridad Social, si bien dicha modificación se realizará de manera progresiva, a lo largo de un período de diez años.

Debe aclararse al final del mismo que esta modificación se realizará “en la medida en que el incremento de la pensión máxima permita absorber completamente ese efecto, garantizando que nadie accede a una pensión inferior a la que hubiera tenido con las reglas vigentes con anterioridad a la aprobación de esta norma”.

2.- En la frase de la exposición de motivos siguiente:

Además, el coeficiente aplicable sobre la pensión se determina ahora por mes de adelanto de la jubilación y no por trimestre

Debería aclararse al final de esa frase que esto se hace “de la misma forma para las jubilaciones anticipadas voluntarias”.

Dado que se trata de las mismas observaciones realizadas por el Ministerio de Trabajo y Economía Social, nos remitimos a lo dicho en ellas.

- Ministerio de Igualdad de 14 de julio de 2021, realiza las siguientes observaciones:

PRIMERA.- Al artículo único, apartado Cuatro, relativo a la modificación del artículo 206 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

Se indica en el informe del Ministerio de Igualdad:

“En virtud del artículo 27.3 b) de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, las Administraciones públicas, a través de sus Servicios de Salud y de los órganos competentes en cada caso, han de fomentar la investigación científica que atienda las diferencias entre mujeres y hombres en relación con la protección de su salud, especialmente en lo referido a la accesibilidad y el esfuerzo diagnóstico y terapéutico, tanto en sus aspectos de ensayos clínicos como asistenciales.

En cumplimiento de dicha previsión, se propone la siguiente redacción al párrafo segundo del apartado primero del artículo 206 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad

Social:

«Artículo 206. Jubilación anticipada por razón de la actividad.

1. La edad mínima de acceso a la pensión de jubilación a la que se refiere el artículo 205.1.a) podrá ser rebajada por real decreto, a propuesta del titular del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, en aquellos grupos o actividades profesionales cuyos trabajos sean de naturaleza excepcionalmente penosa, tóxica, peligrosa o insalubre y acusen elevados índices de morbilidad o mortalidad, siempre que los trabajadores afectados acrediten en la respectiva profesión o trabajo el mínimo de actividad que se establezca.

A tales efectos, reglamentariamente se determinará el procedimiento general para establecer coeficientes reductores que permitan anticipar la edad de jubilación en el sistema de la Seguridad Social, que incluirá, entre otras, la realización previa de estudios sobre siniestralidad en el sector, penosidad, peligrosidad y toxicidad de las condiciones del trabajo, su incidencia en los

procesos de incapacidad laboral de los trabajadores y los requerimientos físicos o psíquicos exigidos para continuar con el desarrollo de la actividad a partir de una determinada edad. Dichos estudios deberán analizar y tener en cuenta en sus conclusiones, las diferencias biológicas y de protección de la salud entre mujeres y hombres».”

Informe:

La Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, tiene por objeto, a tenor de lo indicado en su artículo 1 que:

“1. Las mujeres y los hombres son iguales en dignidad humana, e iguales en derechos y deberes. Esta Ley tiene por objeto hacer efectivo el derecho de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, en particular mediante la eliminación de la discriminación de la mujer, sea cual fuere su circunstancia o condición, en cualesquiera de los ámbitos de la vida y, singularmente, en las esferas política, civil, laboral, económica, social y cultural para, en el desarrollo de los artículos 9.2 y 14 de la Constitución, alcanzar una sociedad más democrática, más justa y más solidaria.

2. A estos efectos, la Ley establece principios de actuación de los Poderes Públicos, regula derechos y deberes de las personas físicas y jurídicas, tanto públicas como privadas, y prevé medidas destinadas a eliminar y corregir en los sectores público y privado, toda forma de discriminación por razón de sexo.”

Y el artículo 27.3 de la citada ley indica que las Administraciones públicas, a través de sus Servicios de Salud y de los órganos competentes en cada caso, desarrollarán, de acuerdo con el principio de igualdad de oportunidades, las siguientes actuaciones:

“b) El fomento de la investigación científica que atienda las diferencias entre mujeres y hombres en relación con la protección de su salud, especialmente en lo referido a la accesibilidad y el esfuerzo diagnóstico y terapéutico, tanto en sus aspectos de ensayos clínicos como asistenciales.”

Teniendo en cuenta que el artículo 206 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (TRLGSS), aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, tiene como finalidad regular la jubilación anticipada por razón de la edad, “en aquellos grupos o actividades profesionales cuyos trabajos sean de naturaleza excepcionalmente penosa, tóxica, peligrosa o insalubre y acusen elevados índices de morbilidad o mortalidad”, y que los estudios “sobre siniestralidad en el sector, penosidad, peligrosidad y toxicidad de las condiciones

del trabajo, su incidencia en los procesos de incapacidad laboral de los trabajadores y los requerimientos físicos o psíquicos exigidos para continuar con el desarrollo de la actividad a partir de una determinada edad.”, no entran dentro del marco del fomento de la investigación científica, accesibilidad, esfuerzo diagnóstico y terapéutico, tanto en sus ensayos clínicos como asistenciales, a los que se refiere el artículo 27.3.b) de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, no procede llevar a cabo la modificación interesada, pues tanto el acceso al empleo como la protección del sistema de la Seguridad Social en orden a las prestaciones debe sustentarse sobre el principio de igualdad proclamado en el artículo 1 de la citada ley orgánica, al que va dirigido además el esfuerzo del legislador en esta materia. De tal manera que no podría admitirse que la desigualdad biológica entre hombre y mujer debe favorecer un trato desigual en orden a las prestaciones, pues ello lleva implícito un trato desigual en orden al acceso al empleo.

Por tanto, se informa desfavorablemente esta observación.

SEGUNDA.- Al artículo único, apartado Seis, relativo a la modificación del artículo 207 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

Indica el Ministerio de Igualdad en su informe:

“...el proyecto de Ley Orgánica de Garantía Integral de la Libertad Sexual, aprobada por el Consejo de Ministros el pasado 6 de julio de 2021, contempla en su disposición adicional decimocuarta, apartado dos, la modificación del último párrafo del párrafo d) del apartado 1 del artículo 207 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, que queda redactado como sigue:

«La extinción de la relación laboral de la mujer trabajadora como consecuencia de ser víctima de violencia de género o violencia sexual dará acceso a esta modalidad de jubilación anticipada.»

Es decir, se mantiene la estructura del texto actual de la norma y se añade como causa de acceso a esta modalidad de jubilación la extinción de la relación laboral por decisión de la trabajadora víctima de violencia sexual.

En consecuencia, también se modifica en el mismo sentido el artículo 49.1 m) del Estatuto de los Trabajadores, en la disposición final duodécima, cuatro, añadiéndose como causa de extinción de la relación laboral la decisión de la trabajadora que se vea obligada a abandonar definitivamente su puesto de trabajo como consecuencia de ser víctima de violencia sexual.

Por ello, si bien estas modificaciones no entrarán en vigor hasta la aprobación del proyecto de ley por las Cortes Generales, se sugiere valorar la conveniencia de mantener la coherencia con este proyecto de Ley Orgánica de Garantía Integral de la Libertad Sexual, respetando la modificación por ella operada.

A tal fin, se sugiere la siguiente redacción al artículo 207 del texto refundido:

«d) Que el cese en el trabajo se haya producido por las causas siguientes:

7.ª La extinción del contrato por voluntad de la trabajadora por ser víctima de la violencia de género o de violencia sexual prevista en el artículo 49.1.m) de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

De este modo, se mantiene la coherencia con el Proyecto de Ley Orgánica de Garantía Integral de la Libertad Sexual, que, previsiblemente, por encontrarse en una fase de tramitación más avanzada, entrará en vigor con carácter previo al anteproyecto objeto de este informe.

No obstante, en caso de no acogerse dicha redacción y al objeto de evitar la necesidad de llevar a cabo futuras modificaciones de este anteproyecto, se sugiere, subsidiariamente, como redacción alternativa, la siguiente:

“7.ª La extinción del contrato por voluntad de la trabajadora por ser víctima de la violencia de género por las causas previstas en el artículo 49.1.m) de la Ley del Estatuto de los Trabajadores”.

Se informa desfavorablemente, puesto independientemente de que el texto que invoca el Ministerio de Igualdad aún no ha sido aprobado, la modificación que

propone, en su redacción principal y alternativa, debería ser analizada, en su caso, en el marco del diálogo social.

TERCERA. Sobre el uso del lenguaje inclusivo

Expone el Ministerio de Igualdad en su informe:

“Se propone la revisión del lenguaje para la correcta implementación del lenguaje inclusivo.

En particular, se insta a la sustitución, a lo largo de todo el texto, del término “trabajador” por “persona trabajadora”.

En este sentido, se recuerda que el artículo 14.11 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, señala lo siguiente:

«Artículo 14. Criterios generales de actuación de los Poderes Públicos.

A los fines de esta Ley, serán criterios generales de actuación de los Poderes Públicos:

...11. La implantación de un lenguaje no sexista en el ámbito administrativo y su fomento en la totalidad de las relaciones sociales, culturales y artísticas.”

Si bien a priori se podría informar favorablemente la observación, teniendo en cuenta que la expresión “trabajador” se utiliza en todo el TRLGSS, no solo en la parte objeto de reforma en este Anteproyecto, se considera conveniente que la incorporación de la expresión “persona trabajadora”, se realice en un momento posterior con ocasión de una revisión integral del texto que tuviera como finalidad adaptarlo a las previsiones que se contemplan en la referida Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, puesto que de hacerlo solo en parte del articulado del TRLGSS, podría llevar a confusión en la correcta interpretación de los preceptos.

CUARTA.- En cuanto a las Observaciones realizadas a la MAIN.

Por un lado, indica el informe del Ministerio de Igualdad:

“Se considera necesario mejorar el análisis contenido en el apartado relativo al impacto de género en la MAIN.

Por un lado, en el plano formal, de conformidad con la Guía metodológica para la elaboración de la memoria del análisis de impacto normativo, deben contemplarse los apartados de identificación de los objetivos de la norma en materia de igualdad de oportunidades y análisis de impacto de género, este último con los subapartados de descripción de la situación de partida, previsión de resultados y valoración del impacto de género.

Siguiendo estas directrices, sería necesario analizar, por ejemplo, el impacto de la modificación de la disposición adicional décima del Estatuto de los Trabajadores, que contiene una medida tendente a incentivar la contratación de la mujer, al contemplarse la posibilidad de acordar la jubilación obligatoria de determinados trabajadores al cumplir la edad ordinaria de jubilación siempre que se lleve a cabo la contratación al menos de una mujer.”

Informe: Se acepta la observación y se adapta la memoria a la misma.

- Secretaría General Técnica del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones de 14 de julio de 2021, se realiza consideraciones técnicos-formales y correcciones mecanográficas que aceptan en su integridad.
- Secretaría General Técnica del Ministerio de Trabajo y Economía Social, de 28 de julio de 2021, en él se hacen diversas consideraciones a la disposición final primera que contempla la modificación de la disposición adicional décima del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre.

Algunas de ellas consisten en correcciones de estilo, varias de las cuales han sido incorporadas al texto por mejorar la redacción. Otras por el contrario tienen contenido jurídico, habiendo sido rechazadas dos de ellas.

Primera.- La supresión de la letra b) del apartado 2, cuyo contenido es el siguiente:

*b) Segundo, que en el CNAE al que esté adscrita la persona afectada por la aplicación de esta cláusula concorra una tasa de ocupación de empleadas inferior*

*al 20 por ciento sobre el total de personas trabajadoras a la fecha de efectos de la decisión extintiva. Este CNAE será el que resulte aplicable para la determinación de los tipos de cotización para la cobertura de las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.*

El motivo que nos lleva a rechazar la propuesta es que se considera necesario, para conseguir el objetivo de alargar la vida laboral, limitar, esta excepción, a la norma general de no contemplar en los convenios colectivos cláusula de extinción de contratos, para trabajadores de edad inferior a 68 años, solo a aquellas actividades donde la presencia de la mujer no alcanza el 20% sobre el conjunto de trabajadores, y así fue acordado en la mesa de dialogo social celebrada al efecto

Segunda.- La incorporación de un inciso final a la letra c) del apartado 2 del siguiente tenor:

*...en puestos de trabajo o grupos profesionales donde las mujeres estén menos representadas, de acuerdo con lo reflejado en el plan de igualdad o, en su defecto, según los criterios establecidos en el convenio colectivo.*

La causa que nos lleva a no aceptar la propuesta no es otra que el compromiso alcanzado con los agentes sociales y que fue facilitar la incorporación de la mujer a la actividad sin que fuera preciso que esa incorporación se llevara a cabo en puestos de trabajo donde tuvieran menos participación, bastando para permitir estas cláusulas excepcionales, de jubilación a edad inferior a los 68 años, que la actividad sufriera de una escasa participación de la mujer, cifrada en un 20%, y que la jubilación tuviera como efecto la contratación a tiempo completo y de forma indefinida de una mujer. No siendo posible en estos momentos modificar la propuesta normativa surgida del acuerdo social.

- Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, de 28 de julio. En su informe se hace un examen de todas las medidas anunciadas, sin que del contenido del informe pueda desprenderse una valoración negativa, ni se contempla observaciones susceptibles de ser trasladada al cuerpo de la norma.

- Consejo Económico y Social, de 28 de julio. En su informe se valora positivamente el contenido del Anteproyecto, entendiéndolo que responde a lo acordado en el marco del diálogo social y avanza en el cumplimiento de las recomendaciones aprobadas en noviembre de 2020 por el Pleno del Congreso de los Diputados en el Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo, contribuyendo a reforzar el principio constitucional de suficiencia de las pensiones, mediante su adecuación y actualización periódica, respetando los principios de contributividad y solidaridad de nuestro sistema de Seguridad Social, al tiempo que avanza en la introducción de elementos que refuerzan la indispensable sostenibilidad del sistema.

Siendo de destacar:

- 1 La referencia que realiza, a la necesidad de conciliar la sostenibilidad financiera del sistema y la garantía de suficiencia y adecuación de las pensiones públicas a través de las aportaciones del Estado de forma que aquellos gastos que hasta ahora venía sufragando la Seguridad Social y que están fuera del ámbito contributivo, acaben siendo asumidos por el Estado. Esta previsión se consigue a través de la modificación de la disposición adicional trigésima segunda del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.
- 2 La propuesta de extender al sistema de Clases Pasivas regulado en el Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado, las previsiones contempladas en la norma referidas a la revalorización de pensiones, los incentivos por jubilación demorada y la conciliación del servicio social femenino obligatorio. Se aceptan e incorpora al texto, a través de un artículo nuevo, la previsión de revalorización y los incentivos por jubilación demorada. Sin embargo no se acepta la incorporación del servicio social femenino obligatorio, que en el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social se incorpora para su computo en el acceso a la jubilación anticipada, dado el especial régimen de jubilación anticipada que tiene el sistema de Clases Pasivas, que difiere sustancialmente del contemplado para los diferentes regímenes de Seguridad Social.
- 3 La recomendación de dar cumplimiento al mandato de la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre Medidas para incorporar la valoración de impacto de género, coincide con lo observado por el Ministerio de Igualdad, y se procede a adaptar la memoria al efecto.

Con fecha 2 de agosto se emite nuevo informe, con el siguiente contenido:

PRIMERA.

En relación con el siguiente párrafo de la exposición de motivos (página 4) se considera oportuno añadir el siguiente matiz de redacción al objeto de que quede claramente recogido que no habrá pérdida de poder adquisitivo para los pensionistas que cotizaron por una base superior a la pensión máxima

De otro lado, con el fin de reforzar la equidad, los coeficientes reductores correspondientes a esta modalidad de pensión se aplicarán sobre la cuantía de la misma, respetando la limitación máxima a la que se refiere el artículo 57 de la Ley General de la Seguridad Social, si bien dicha modificación se realizará de manera progresiva, a lo largo de un período de diez años, y en la medida en que el incremento de la pensión máxima permita absorber completamente ese efecto, garantizando que nadie accede a una pensión inferior a la que hubiera tenido con las reglas vigentes con anterioridad a la aprobación de esta norma.

SEGUNDA:

Respecto del párrafo que se señala a continuación (página 4) se propone la inclusión de una mención que se considera que aclara la redacción.

En segundo lugar, en el ámbito de la jubilación anticipada involuntaria, se introducen varias modificaciones destacables. Para empezar, a las causas de extinción contractual que dan derecho al acceso a esta modalidad de jubilación, mencionadas en el artículo 207.1 de la Ley General de Seguridad Social, se añaden ahora el resto de causas extintivas por razones objetivas, así como la resolución voluntaria por parte del trabajador, en los supuestos previstos en los artículos 40.1, 41.3, 49.1m) y 50 del Estatuto de los Trabajadores. Además, el coeficiente aplicable sobre la pensión se determina ahora por mes de adelanto de la jubilación y no por trimestre, de la misma forma que se hace para las jubilaciones anticipadas voluntarias. Asimismo, 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.

Estas observaciones no son admitidas dado que no aportan mayor claridad al texto ni supone mejora alguna de su contenido.

- Secretaría General Técnica del Ministerio de Hacienda y Función Pública, de 29 de julio de 2021. En su informe se realizan diversas observaciones:

1. A la MAIN, se solicita diversas aclaraciones y se propone su inclusión en la MAIN, no obstante una vez examinada las cuestiones sobre las que se solicita aclaración, se procede a dar respuesta a las mismas, considerándose que no procede modificar la MAIN:

**1.1** Observación a la nueva fórmula de revalorización para el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones.

En cumplimiento de la recomendación 2ª del Pacto de Toledo, se garantiza el mantenimiento del poder adquisitivo a través del incremento de las pensiones el 1 de enero de cada año de acuerdo con la inflación media registrada en el ejercicio anterior, es decir respecto de una cifra cierta.

Se garantiza que en el supuesto de que la inflación del ejercicio anterior haya sido negativa, las pensiones no sufrirían merma alguna, quedando ese año inalteradas.

La revalorización se aplica sobre cifras ciertas del ejercicio anterior, por lo que nunca será de aplicación el reconocimiento de pagas adicionales desde el momento de entrada en vigor de esta norma.

El aumento de gasto estimado respecto de la fórmula actual de revalorización, el IRP es:

### AUMENTO DEL GASTO EN pp DE PIB POR REVALORIZAR SEGÚN IPC vs IRP

|                            | 2030 | 2040 | 2050 |
|----------------------------|------|------|------|
| Diferencia GASTO en pp PIB | 1,4  | 2,3  | 2,7  |

Fuente: AGW 2021

En realidad no hay un ahorro de gasto por la supresión de la paga, ya que esta no es necesaria al revalorizar sobre cifras reales. El ahorro proviene porque nunca se va a revalorizar por encima de la variación del IPC, incrementos que antes quedaban consolidados.

La coordinación del primer año es clara. En 2021, las pensiones se han revalorizado un 0,9% estableciendo la norma que recuperaran la diferencia si la variación del IPC en este ejercicio es mayor. Es decir previsiblemente en 2021 la revalorización de las pensiones tendrá que ser recalculada con el IPC y además reconocer una paga adicional imputable a dicho ejercicio. En 2022 las pensiones se revalorizaran con el IPC cierto de 2021 y por tanto ya no tendrán paga ni se contempla ninguna desviación a ese IPC cierto.

#### 1.2 Medidas para favorecer el acercamiento voluntario de la edad efectiva con la edad legal de jubilación

La actuación complementaria del conjunto de medidas incluidas en este apartado tiene como objetivo, en cumplimiento de la recomendación 12ª del Pacto de Toledo, seguir impulsando el proceso de acercamiento de la edad efectiva de jubilación a la edad ordinaria. Ello se hará en el marco del refuerzo del derecho a la jubilación consagrado en nuestro modelo de

jubilación flexible, priorizando el reforzamiento de los instrumentos de incentivo y desincentivo previstos para los supuestos de jubilación anticipada o demorada sobre la citada edad ordinaria.

Las medidas se deben centrar en aumentar las tasas de empleo de los trabajadores de 55-64 de manera que se reduzca la demanda de la jubilación anticipada, y también fomentar la permanencia en el mercado laboral más allá de la edad ordinaria de jubilación.

Según el informe del AWG 2021 el aumento de la tasa de empleo de los mayores de 54 años en 10pps reduciría el gasto en pensiones de manera importante. Es decir el objetivo de ahorro sería el siguiente:

#### EFECTO DEL GASTO EN PENSIONES EN TÉRMINOS PPS DE PIB

|   | 2030 | 2040 | 2050 | 2060 |
|---|------|------|------|------|
| <b>Aumento de 10pps la tasa de empleo de los mayores de 54 años</b> | -1,4 | -2,6 | -2,7 | -2,0 |

Fuente AWG 2021

La disminución en el ratio Gasto/PIB se debe a la conjunción de dos factores, disminuye el numerador y aumenta el denominador. Hay un retraso en la edad de jubilación que disminuye el gasto, pero sobre todo hay un incremento muy elevado de la fuerza laboral entre 55 y 74 años que genera un aumento del PIB.

Si se alcanza este objetivo se compensaría el aumento de coste que supone revalorizar las pensiones conforme al IPC.

En consecuencia y una vez vista la necesidad de facilitar por parte de la Seguridad Social la permanencia de los mayores en la vida laboral se ha diseñado un abanico de medidas que sin impedir el acceso a la jubilación anticipada, actúa como desincentivo a esa jubilación más temprana. Y se incluyen propuestas, con un alto grado de aceptación contrastado, para que aquellos que alcanzan su edad ordinaria de jubilación se vean motivados para continuar en la vida activa.

Para ello, y utilizando como herramienta el modelo de proyecciones de gasto en pensiones de la Seguridad Social, coincidente en muchos aspectos con el del Ministerio de Economía, y que ambos sirven para suministrar la correspondiente información metodológica y numérica a los diferentes Comités de la EU, se ha estudiado un escenario inercial del número de altas, para posteriormente simular distintos escenarios de jubilación en función de las distintas decisiones que puedan tomar los trabajadores y las empresas ante los cambios normativos propuestos. Para analizar las preferencias de los trabajadores se ha efectuado una encuesta cuyos resultados se introducen también en el modelo de simulación.

Como señala el informe de Hacienda hay coeficientes que aumentan y otros que disminuyen. El diseño intenta retrasar la edad de jubilación produciendo un ahorro al sistema que en algunos casos se ve disminuido si se alcanzan coeficientes menores, el resultado final dependerá de la elección que tomen los trabajadores. Pero en conjunto es favorable para la sostenibilidad del sistema ya que se produce un aumento de la edad de jubilación, y unas pensiones que aunque en ocasiones sean superiores en conjunto el ahorro es positivo.

El ahorro es clarísimo en las pensiones de cuantía máxima a pesar del periodo transitorio que se establece.

La simulación se ha efectuado comparando cada una de las jubilaciones que se producen con el sistema actual de coeficientes trimestrales frente a la aplicación de los nuevos y el efecto está recogido en las tablas 8 y 9 de la MAIN en su versión de 5 de julio. Por último como expresa el informe de Hacienda la tabla 10 de la Main en su versión de 5 de julio, que se corresponde en la presente versión con la (V) Tabla 1, recoge los resultados de aplicar la medida a todas las jubilaciones (análisis de microdatos) frente a la situación actual en función de la decisión que tomen los trabajadores.

**(V) Tabla 1.- SIMULACIÓN DE RESULTADOS SEGÚN DECISIÓN DEL TRABAJADOR**

| JUBILACIÓN ANTICIPADA VOLUNTARIA |  |            |   |                                 |  |  |   |                                |  |
|----------------------------------|--|------------|---|---------------------------------|--|--|---|--------------------------------|--|
| Periodo cotizado                 | SITUACIÓN ACTUAL                           |            | SI la decisión es no retrasar la edad de jubilación |                                 | SI la decisión es retrasar la edad de jubilación (a partir de 2040 ) se produce un gasto para el sistema |  |   |                                |  |
|                                  | Coefficiente reductor actual por trimestre | % de altas | PM con igual comportamiento %                       | VA actuarial del AHORRO PARA SS | PM con retraso de 3 meses %  | Efecto económico primera anualidad: AHORRO PARA SS en millones de € constantes | Efecto económico resto anualidades: GASTO PARA SS en millones de € constantes | VA actuarial del GASTO PARA SS |  |
| < 38 años y 6 meses              | 2  | 12,07      | -2,5  | 58,4                            | 2,6  | 34,56  | 59,14   | 24,59                          |  |
| >= 38 y 6 meses y < 41 y 6 meses | 1,875                                      | 23,4       | -2,6  | 123,08                          | 2,5  | 68,1   | 110,49  | 42,39                          |  |
| >= 41 y 6 meses y < 44 y 6 meses | 1,75                                       | 31,54      | -2,2  | 142,57                          | 2,2  | 94,66  | 134,61  | 39,95                          |  |
| >= 44 y 6 meses                  | 1,625                                      | 32,99      | -0,5  | 35,06                           | 2,1  | 96,65  | 132,14  | 35,49                          |  |
|                                  |  | 100        | -1,8  | 359,12                          | 2,3  | 293,97   | 436,38  | 142,41                         |  |

El resultado de la medida no está valorado de manera única, sino que se muestran los dos extremos, uno si los pensionistas no cambian el comportamiento y continúan jubilándose como hasta ahora, el ahorro en

ese caso es mayor. Otra si lo cambian, con ello aumenta la edad de jubilación pero el ahorro se compensa en parte con un coeficiente menor que el actual. Esto es justamente lo que el informe recibido pide que se haga.

En realidad se trata de un modelo de decisión donde el ahorro oscilara entre las cifras de la (V) Tabla 2 en función del comportamiento. En todo caso el resultado conduce a un ahorro futuro para el sistema. Esta tabla indica el efecto de las modificaciones en la jubilación anticipada. Otra cosa es el efecto de la jubilación demorada que se analiza posteriormente.

**(V) Tabla 2.- EFECTO ECONOMICO DE LA MEDIDA.-**

| <b>Intervalos de ahorro en pps PIB</b>            | <b>2030</b>  | <b>2035</b>  | <b>2040</b>  |
|---|--------------|--------------|--------------|
| No se modifica el comportamiento a la jubilación. | <b>0,011</b> | <b>0,019</b> | <b>0,028</b> |
| Se modifica el comportamiento a la jubilación     | <b>0,014</b> | <b>0,008</b> | <b>0,000</b> |

Respecto de este particular no se entiende que se quiere decir con la observación: “En aquellos casos en que se decida no retrasar la edad de jubilación, la MAIN cuantifica el ahorro que supondrá para la Seguridad Social la nueva regulación, sin indicar el ahorro que supone con los coeficientes reductores trimestrales recogidos en la normativa actual a efectos de poder efectuar un análisis comparativo.”

Lógicamente toda la valoración se ha efectuado, como no puede ser de otra manera, comparando las diferencias de pensión y del tiempo de percibo de la misma entre la legislación en vigor y la nueva, la (V) Tabla 1 explicita las valoraciones concretas de las diferentes situaciones, y la (V) Tabla 2 muestra los

resultados de la proyección aplicando la nueva norma frente a la legislación actual.

### 1.3 Jubilación demorada.-

Posteriormente, y de manera diferenciada se analiza la demora de la jubilación, en el informe recibido parece que se confunden o mezclan ambas situaciones que son independientes.

#### Proyecciones de jubilación demorada con el cambio de normativa.

(V) Tabla 3.- ESCENARIOS JUBILACIÓN DEMORADA

| Colectivo              | PORCENTAJE DE ALTAS QUE DEMORAN                         | Aumento de la edad media en años |
|------------------------|---|----------------------------------|
| DEMORA MEDIA TRES AÑOS | E1: 20% RETA, 20% R. General                            | 0,6                              |
|                        | E2: 40% RETA, 40% R. General.<br>( Escenario exigente ) | 1,2                              |
| DEMORA MEDIA TRES AÑOS | E3: 45% RETA, 45% R. General.                           | 1,3                              |
| DEMORA MEDIA TRES AÑOS | E4: 50% RETA, 60% R. General.<br>( Escenario máximo )   | 1,7                              |

Nuevamente los resultados dependerán de la elección del trabajador. En todo caso esta elección se verá favorecida en el tiempo por la mayor demanda de trabajadores al disminuir su número simplemente por la evolución demográfica de la población Española.

Los escenarios presentados favorecen la siguiente secuencia estimada de ahorro:

**(V) Tabla 4.- EFECTO DEL GASTO EN PENSIONES EN TÉRMINOS**

|   | PPS DE PIB |       |       |
|---|------------|-------|-------|
|   | 2030       | 2040  | 2050  |
| <b>Aumento de 10pps la tasa de empleo de los mayores de 54 años Fuente AWG 2021</b> | -1,4       | -2,6  | -2,7  |
| <b>OBJETIVO ÀHORRO :</b>  |            |       |       |
| <b>E1 (escenario base)</b>  | -0,16      | -0,37 | -0,59 |
| <b>E2 (escenario medio)</b>   | -0,20      | -0,72 | -1,13 |
| <b>E3 (escenario alto)</b>  | -0,23      | -0,81 | -1,28 |
| <b>E4 (escenario exigente)</b>  | -0,39      | -1,04 | -1,61 |

Nuevamente cabe decir y confirmar que tal como indica el informe la valoración tiene en cuenta dos situaciones, la primera que hay trabajadores que aumentan la pensión ya que pueden elegir el 4% en lugar de coeficientes inferiores como hasta ahora, y por eso en la MAIN se muestra un estudio detallado de la situación actual. Y lo que es más importante y que no cita el

informe y es la preferencia de los trabajadores por la cuantía fija. Dicha cuantía es actuarialmente inferior al 4% de aumento de la pensión. Y además es cada vez menor cuanto mayor es el importe de la pensión lo que contribuye a lograr el ahorro.

#### 1.4 Jubilación activa.

**(V) Tabla 5.- AHORRO POR DEMORAR UN AÑO EL PERCIBO DE LA PENSIÓN COMPATIBLE CON TRABAJO**

|                   | 2030 | 2040 | 2050 |
|-------------------|------|------|------|
| Ahorro en pps PIB | 0,01 | 0,02 | 0,01 |

La medida supone un ahorro al imponerle un menor pago a la jubilación demorada. No hay que tener en cuenta el aumento del 4% ya que la jubilación activa continua siendo más atractiva que la demorada y no hay paso de una a la otra. Además el 4% o la cuantía fija no se reconocen a la activa.

#### 1.5 Clausula jubilación forzosa.

Respecto a la medida: “Imposibilidad de establecer cláusulas convencionales que prevean la jubilación forzosa del trabajador por el cumplimiento de una edad inferior a 68 años” y que no se valora.

Sorprende la afirmación ya que no se trata de una medida independiente sino de una condición necesaria para que el trabajador se pueda acoger a la jubilación demorada. Es decir, sin esta medida el ahorro estimado no sería posible puesto que los supuestos de los trabajadores a acogerse no serían posibles.

Trasferencia del Estado, la transferencia del Estado al Presupuesto de la Seguridad Social financiará también exenciones en cotización a la Seguridad Social, el coste de la integración de los periodos no cotizados en la determinación no sólo de la base reguladora sino también de la cuantía de las prestaciones del sistema, y las reducciones legalmente establecidas en la cotización a la Seguridad Social, así como el resto de conceptos que permitan culminar la separación de fuentes en cumplimiento de la recomendación primera del Pacto de Toledo de 2020. Se trataría de mejoras técnicas de redacción y de introducir un numerus apertus de supuestos que cabría financiar mediante transferencia del Estado. En la MAIN no se identifican y cuantifican lo que se incluye en lo que denominan "otros conceptos" en el apartado Quince del anteproyecto, resultando imprescindible toda vez que se trata de gastos que consumen límite de gasto del Estado en cada ejercicio presupuestario y pueden suponer un impacto significativo para el subsector Estado en la consecución de los objetivos de estabilidad presupuestaria para éste.

A tal efecto se informa que los conceptos a considerar para el presupuesto 2022 son los siguientes:

| <b>TRANSFERENCIA DEL Estado en cumplimiento del Pacto de Toledo</b>  | <b>2022</b>   |
|--|---------------|
| Prestación contributiva de nacimiento y cuidado de menor   | 2.880         |
| Prestación reducción de la brecha de género  | 884           |
| Reducciones en la cotización a la Seguridad Social   | 1.690         |
| Subvenciones implícitas a REM, SEA, contratos formación  | 996           |
| Integración de lagunas   | 468           |
| Jubilación anticipada sin coeficiente reductor y sin cotización adicional  | 378           |
| Pensiones en favor de familiares   | 387           |
| Cuantía equivalente a 1,5 puntos de cotización por otros conceptos de naturaleza no contributiva                 | 5.084         |
| Coste de la pensión de jubilación anticipada involuntaria en edades inferiores a la edad ordinaria de jubilación | 2.079         |
| Complementos de prestaciones contributivas, sujetos a límite de ingresos   | 3.549         |
| <b>TOTAL</b>   | <b>18.396</b> |

## 1.6 Sustitución del factor de sostenibilidad

Respecto de la sustitución del factor de sostenibilidad por un mecanismo de equidad intergeneracional que operará a partir de 2027, se dice que No se cuantifica impacto alguno en la MAIN sobre esta medida.

Efectivamente la norma contempla la obligación de definirlo en un periodo de tiempo, pero no da su definición por lo que el impacto no se puede valorar hasta que no esté definido.

La misma respuesta respecto de la creación de una Agencia de la Seguridad Social que todavía no están configuradas sus funciones y sus competencias.

## 1.7 Cláusula de salvaguarda

Regulación con carácter indefinido de la llamada "*cláusula de salvaguarda*" (la última prórroga de esta medida en el RD-Ley 2/2021 le otorgaba una vigencia hasta 1 de enero de 2022).

Esta cláusula supone la aplicación de la legislación vigente antes de la entrada en vigor de la Ley 27/2011 a las personas con relación laboral suspendida o extinguida como consecuencia de expedientes de regulación de empleo, o convenios colectivos, acuerdos colectivos de empresa procedimientos, que resultaba más ventajosa en cuanto a los requisitos, condiciones y reglas para la determinación de pensión de jubilación y que anualmente desde 2019 se está prorrogando. Efectivamente el coste anual es el expresado en el informe y decreciente en el tiempo.

Por lo argumentado se considera que se dan las explicaciones pertinentes a las dudas planteadas por el Ministerio de Hacienda y en consecuencia no procede modificar la MAIN en lo referente a los aspectos aquí tratados.

1. Al articulado:

1.1 Se propone modificar el artículo 109.2, para incorporar una referencia a la necesidad de que la financiación de las pensiones no contributivas se lleve a cabo a propuesta del Ministerio de Hacienda y Función Pública. No se acepta la propuesta, dado que en la evolución del texto la financiación con cargo a los presupuestos generales del Estado se contempla en la modificación de la disposición adicional trigésima segunda, donde se incluye la referencia a la necesidad de informe de este Ministerio. Por otro lado, establecer que la financiación de las pensiones no contributivas se financiaran a propuesta del Ministerio de Hacienda y Función Pública, supone someter la implementación de estas prestaciones a dicho Ministerio cuando la competencia actualmente residen en el Ministerio de Inclusión Seguridad Social y Migraciones, de conformidad con los artículos 5 de 42 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, todo ello sin perjuicio de las competencias que ya tiene atribuido este Departamento Ministerial de conformidad con el citado artículo 5.

1.1 Al apartado 6 del artículo 1, sugiriendo la aclaración en el artículo 207.1.a) la referencia que allí se hace al artículo anterior, dado que en la nueva norma el artículo 206 se desglosa en dos preceptos. Esta observación se acepta y se procede a corregir el texto para hacer referencia a los artículos 206 y 206 bis)

1.2 Al apartado 7 del artículo 1, donde se plantea la duda de si la referencia "*sin perjuicio del cumplimiento de los requisitos del apartado 1*" se refiere al artículo 207 ó 208. Se procede a llevar a cabo la aclaración para hacer referencia al artículo 208.

1.3 Al apartado 12 del artículo 1, para pedir que se establezca con claridad la entrada en vigor. Esta sugerencia se acepta y se modifica el texto al efecto.

- 1.4 Al apartado 13 del artículo 1, se considera necesario sustituir los términos *“siguientes cuadros”* por *“coeficientes reductores que resultan de los siguientes cuadros en función del periodo de cotización acreditado y los meses de anticipación”*. Se considera una mejora de redacción que otorga mayor claridad, por lo que se procede a corregir el texto.
- 1.5 A la Disposición adicional primera, destinada a establecer un compromiso para la creación de la Agencia Estatal de la Seguridad Social, proponiéndose incluir una referencia a la Ley 40/20215, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. No se considera oportuno la inclusión de tal referencia dado que el inciso final de la Disposición derogatoria única de la citada ley mantiene la vigencia de la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos, hasta que finalice el plazo fijado en la disposición adicional cuarta, que tendrá lugar el 1 de octubre de 2024, sin que esta disposición derogatoria limite la vigencia de la ley 28/2006, a determinados aspectos de la misma.
- 1.6 A la Disposición final primera, con el objeto de que se aclare la entrada en vigor, al tiempo que se sugiere que se incluya en el texto como artículo y no como disposición final. Se acepta a primera observación y se aclara en el texto la entrada en vigor, no así la segunda, se considera que esta norma tiene como objeto establecer medidas para garantizar la sostenibilidad del sistema de Seguridad Social, por lo que su articulado debe estar determinado por preceptos propios de Seguridad Social, utilizando las disposiciones finales para incorporar aquellas previsiones que no tengan tal propósito, tal y como es la regulación del contenido de los convenios colectivos, pues aunque tenga un efecto indirecto en el acceso a la jubilación, el objeto de esta previsión es la incorporación de la mujer a sectores laborales donde tiene escasa participación.

Con fecha 2 de agosto de 2021, este Ministerio vuelve a hacer observaciones, recogiendo en ellas lo ya informado con anterioridad e incluyendo una observación nueva a la que se da respuesta.

Al efecto señala el informe que no se cuantifica la **ampliación de la exoneración de cuotas a trabajadores mayores de 65 años a aquellos con contrato temporal**.

Una vez comprobado que efectivamente no se ha incorporado la valoración se acepta la observación y se procede a valorar.

La distribución del número de trabajadores con contrato temporal según la edad es la siguiente:

| Etiquetas de fila     | RG. CARBON | RG. DEL MAR(AJENA) | RG. GENERAL      | Total            |
|-----------------------|------------|--------------------|------------------|------------------|
| Menos de 16 años      |            |                    | 71               | 71               |
| Entre 16 a 19 años    |            | 463                | 140.429          | 140.892          |
| Entre 20 a 24 años    | 5          | 1.391              | 577.946          | 579.342          |
| Entre 25 a 29 años    | 19         | 1.915              | 680.630          | 682.564          |
| Entre 30 a 34 años    | 21         | 1.925              | 569.370          | 571.316          |
| Entre 35 a 39 años    | 19         | 1.892              | 524.887          | 526.798          |
| Entre 40 a 44 años    | 21         | 2.077              | 556.502          | 558.600          |
| Entre 45 a 49 años    | 16         | 1.936              | 498.903          | 500.855          |
| Entre 50 a 54 años    | 11         | 1.726              | 395.855          | 397.592          |
| Entre 55 a 59 años    | 8          | 1.199              | 272.562          | 273.769          |
| Entre 60 a 64 años    | 2          | 382                | 205.041          | 205.425          |
| <b>Más de 64 años</b> | <b>1</b>   | <b>90</b>          | <b>17.817</b>    | <b>17.908</b>    |
| No consta             |            |                    | 77               | 77               |
| <b>Total general</b>  | <b>123</b> | <b>14.996</b>      | <b>4.440.090</b> | <b>4.455.209</b> |

Los beneficiarios de la medida sería una media anual de 18.000 trabajadores, el importe de las cotizaciones exoneradas se estima en 69M€/año.

Con fecha 4 de agosto de 2021, este Ministerio vuelve a hacer observaciones, respecto del contenido de la MAIN. Una vez examinada las cuestiones sobre las que se solicita aclaración, teniendo en cuenta que versan sobre las ya realizadas en el informe anterior de fecha 2 de agosto, las cuales tienen su reflejo en la MAIN, no se procede a la ampliación de la misma.

No obstante lo anterior, se acepta la propuesta de modificar la disposición adicional trigésima segunda, relativa a la financiación de la acción protectora de la Seguridad Social en cumplimiento del principio de separación de fuentes consagrado en el Pacto de Toledo, a fin de incluir en el apartado 2 las prestaciones no contributivas.

- Informe del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana de 30 de julio de 2021, que realiza las siguientes observaciones:

1. En cuanto al apartado tres del artículo único, que modifica el artículo 152.2, con epígrafe cotización con sesenta y cinco o más años, de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, excluye que las exenciones establecidas en el artículo “no serán aplicables a las cotizaciones relativas a trabajadores que presten sus servicios en las Administraciones Públicas o en los organismos públicos regulados en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.”

En este sentido, la disposición supone un claro perjuicio para las entidades u organismos que, regulados en la citada Ley 40/2015, tienen la obligación de competir en un mercado liberalizado y, por ello, la situación, si no se corrige, constituiría una clara desventaja que no tendrían los competidores privados a pesar de que algunos de ellos están promovidos o respaldados por entidades públicas en sus países de origen.

Por ello, se propone la eliminación total de esta limitación que rige solo para las Administraciones Públicas o en los organismos públicos regulados en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público o, en todo caso, que se elimine para las entidades que, pertenecientes a dicho sector, tengan la obligación de competir en las mismas condiciones que las empresas del sector privado, en un mercado liberalizado.

2. En el apartado nueve del artículo único se modifica el artículo 214, “Pensión de jubilación y envejecimiento activo”, de la Ley General de la Seguridad Social, estableciendo que “Las previsiones de este artículo no serán aplicables en los supuestos de desempeño de un puesto de trabajo o alto

cargo en el sector público, delimitado en el párrafo segundo del artículo 1.1 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, que será incompatible con la percepción de la pensión de jubilación.”

En este sentido, procede establecer una excepción a esta exclusión que extienda las previsiones del artículo y, por lo tanto, declare compatible el desempeño en un puesto de trabajo del sector público, para los casos en los que se necesite aprovechar y mantener el talento senior en las empresas, siempre que el citado puesto de trabajo esté dedicado exclusivamente a formar a los trabajadores de la empresa pública, evitando así la pérdida de ese talento, fruto de la formación y de la experiencia adquirida tan útil para tutelar a otros empleados que se vayan incorporando con poca o nula experiencia. Al mismo tiempo, se evitaría también en este caso que la empresa pública, obligada a competir en un mercado liberalizado, quedara en inferioridad de condiciones respecto a la privada, para la cual el anteproyecto no contempla esta limitación.

Informe:

Se informa desfavorablemente, puesto que las observaciones realizadas por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana tienen como eje la competitividad, de tal forma que consideran que con las modificaciones introducidas en los artículos que refiere en su informe, el sector público no se encontraría en las mismas condiciones que las empresas del sector privado, en un mercado liberalizado, siendo el objetivo principal y primordial de la presente norma, reforzar el equilibrio del sistema financiero de la Seguridad Social a fin de asegurar de forma efectiva una adecuada capacidad de respuesta a las exigencias demográficas y económicas, en su conjunto.

- Informe del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, de 2 de agosto de 2021, que realiza observaciones en el apartado

relativo al análisis del proyecto y a la Memoria de Análisis de Impacto Normativo, procediéndose a aceptar e incorporar al proyecto y a la Memoria de Análisis de Impacto Normativo, las observaciones realizadas en el informe en su práctica totalidad a excepción de la realizada al apartado relativo a los objetivos, por considerar que la explicación de cada uno de los objetivos que persigue la norma atendiendo a las Recomendaciones del Pacto de Toledo, persiguen un mejor entendimiento de los referidos objetivos.

## **VI. ANÁLISIS DE IMPACTOS**

### **1. IMPACTO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO**

El presente proyecto de ley establece las siguientes medidas que son objeto de valoración económica y presupuestaria.

#### **1.1. IMPACTO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO DE LAS MEDIDAS.**

##### **A. NUEVA FÓRMULA DE REVALORIZACIÓN PARA EL MANTENIMIENTO DEL PODER ADQUISITIVO DE LAS PENSIONES**

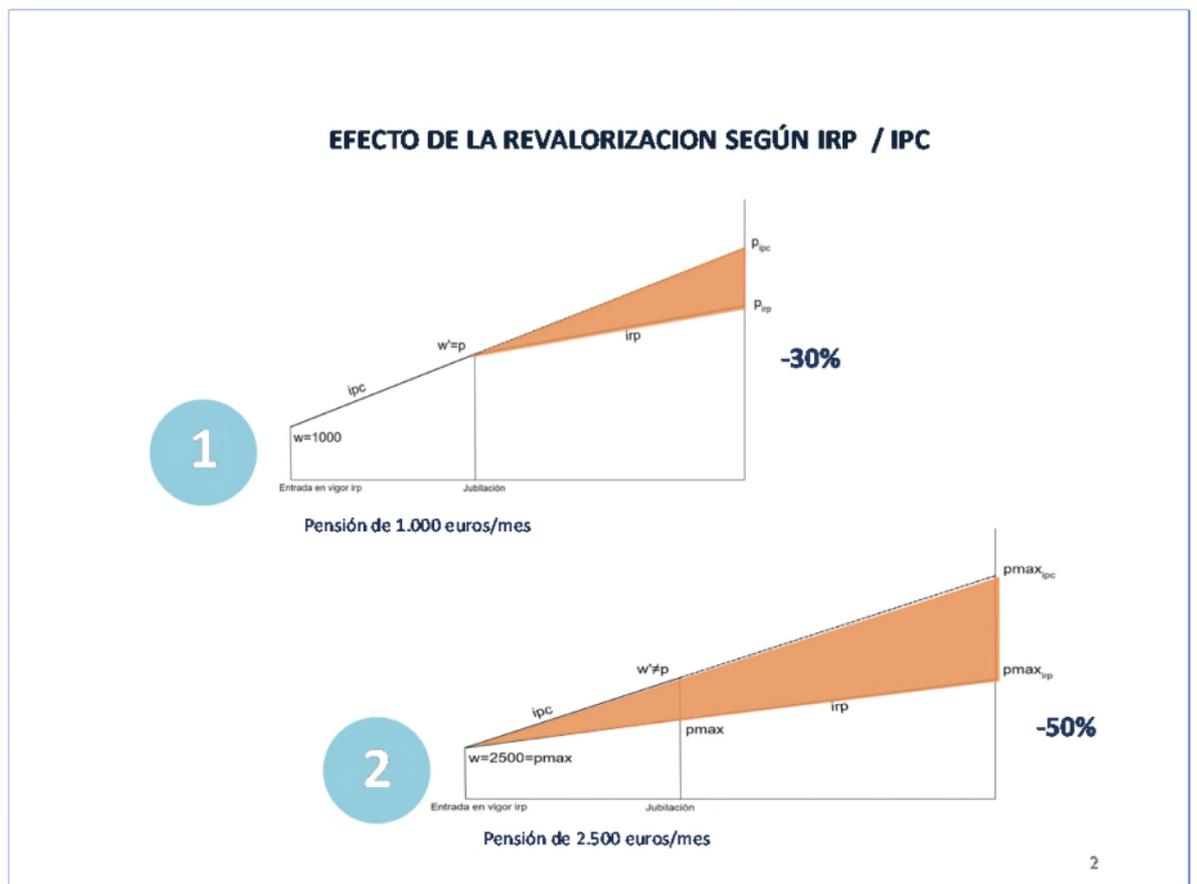
En cumplimiento de la recomendación 2ª del Pacto de Toledo, se garantiza el mantenimiento del poder adquisitivo a través del incremento de las pensiones el 1 de enero de cada año de acuerdo con la inflación media registrada en el ejercicio anterior, es decir respecto de una cifra cierta.

Se garantiza que en el supuesto de que la inflación del ejercicio anterior haya sido negativa, las pensiones no sufrirían merma alguna, quedando ese año inalteradas.

Como regla adicional, y con el objetivo reforzado de preservar el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones y garantizar la suficiencia económica de los pensionistas se realizara una evaluación periódica, cada cinco años, de los efectos de la revalorización aplicada y se dará traslado al Pacto de Toledo. Dicha evaluación contendrá una propuesta de actuación si fuese necesario corregir alguna desviación para preservar el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones.

La revalorización según la regla anterior de revalorización de pensiones (IRP), que ahora se deroga definitivamente aunque no se viene aplicando desde 2018, producía ahorros importantes al sistema de la Seguridad Social a costa de reducir año a año y de manera persistente las pensiones que continuamente perderían poder adquisitivo.

**FIGURA 1.- Efecto de la revalorización según IPC versus IRP**



El valor de una pensión hubiese llegado a tener una reducción del 30% supuesto 1. En el caso de las pensiones próximas a la máxima el efecto es aún mayor ya que el IRP va creando un techo de pensión máxima que prácticamente no aumenta en el tiempo a pesar de que los salarios y las bases de cotización lo hagan. Es decir se generaba un claro desincentivo a la cotización.

En los siguientes cuadros se muestra el efecto económico de la diferencia entre revalorizar con el IRP o con el IPC las pensiones públicas, en valores porcentuales sobre el PIB. Los cálculos se han realizado con el IPC previsto que se ha utilizado en la proyección de pensiones, facilitado por la Ageing working group (AWG), y que para 2022 es 1,38%, para 2023 es 1,69% y 2024 y siguientes 2%.

**(VI) Tabla 1.- AUMENTO DEL GASTO EN pp DE PIB POR REVALORIZAR SEGÚN IPC vs IRP**

|                                   | 2030 | 2040 | 2050 |
|-----------------------------------|------|------|------|
| <b>Diferencia GASTO en pp PIB</b> | 1,4  | 2,3  | 2,7  |

Fuente: AWG 2021

La sustitución del IRP por el IPC en la revalorización de las pensiones contributivas aumentará el gasto sobre el PIB de forma creciente, en 2050 el aumento será de 2,7 pp de PIB. A partir de ese año disminuye lentamente el coste adicional como consecuencia del descenso en el número de pensiones en vigor, de manera que en 2070 el aumento será de 2,4 pp.

Este incremento de gasto, siendo importante, se considera razonable y manejable con los instrumentos adecuados. Por otra parte es de destacar que la UE ha admitido recientemente que sus proyecciones anteriores eran sesgadas y estimaban el aumento de gasto por este concepto en exceso.

Como se ha dicho el gasto en pensiones aumenta pero de la comparación internacional se deduce que el máximo de la tendencia al alza se producirá más tarde que en el resto de países de nuestro entorno, el desfase temporal es de casi 10 años. Posteriormente, como sucede en el resto de la UE, se tiene una menor presión de gasto.

## **B. MEDIDAS PARA FAVORECER EL ACERCAMIENTO VOLUNTARIO DE LA EDAD EFECTIVA CON LA EDAD LEGAL DE JUBILACIÓN**

La actuación complementaria del conjunto de medidas incluidas en este apartado tiene como objetivo, en cumplimiento de la recomendación 12ª del Pacto de Toledo, seguir impulsando el proceso de acercamiento de la edad efectiva de jubilación a la edad ordinaria. Ello se hará en el marco del refuerzo del derecho a la jubilación consagrado en nuestro modelo de jubilación flexible, priorizando el reforzamiento de los instrumentos de incentivo y desincentivo previstos para los supuestos de jubilación anticipada o demorada sobre la citada edad ordinaria.

Las medidas se deben centrar en aumentar las tasas de empleo de los trabajadores de 55-64 de manera que se reduzca la demanda de la jubilación anticipada, y también fomentar la permanencia en el mercado laboral más allá de la edad ordinaria de jubilación.

La evolución inercial de las tasas de ocupación según la Comisión Europea se recoge en la tabla 2:

**(VI) TABLA 2.- TASA DE ACTIVIDAD Y DE OCUPACION PARA LOS GRUPOS DE EDAD  
20-64, 20-74, 55-64 AND 65-74**

|   | 2019 | 2030 | 2040 | 2050 | 2060 | 2070 | peak value | peak year | change 2019-2070 |
|---|------|------|------|------|------|------|------------|-----------|------------------|
| Labour force participation rate 20-64                 | 79,0 | 81,7 | 82,2 | 82,3 | 82,0 | 81,8 | 82,3       | 2047      | 2,8              |
| Employment rate of workers aged 20-64                 | 68,1 | 70,4 | 73,7 | 76,5 | 76,4 | 76,2 | 76,6       | 2052      | 8,2              |
| Share of workers aged 20-64 in the labour force 20-64 | 86,2 | 86,2 | 89,7 | 93,0 | 93,2 | 93,2 | 93,2       | 2059      | 7,0              |
| Labour force participation rate 20-74                 | 68,6 | 70,5 | 69,4 | 68,8 | 70,6 | 70,3 | 70,6       | 2063      | 1,7              |
| Employment rate of workers aged 20-74                 | 59,2 | 61,1 | 62,5 | 64,2 | 65,9 | 65,7 | 66,0       | 2063      | 6,5              |
| Share of workers aged 20-74 in the labour force 20-74 | 86,3 | 86,5 | 90,0 | 93,2 | 93,4 | 93,4 | 93,4       | 2052      | 7,1              |
| Labour force participation rate 55-64                 | 61,7 | 77,1 | 79,0 | 78,5 | 78,5 | 78,3 | 79,1       | 2038      | 16,6             |
| Employment rate of workers aged 55-64                 | 53,9 | 67,6 | 71,7 | 73,5 | 73,7 | 73,5 | 73,8       | 2063      | 19,6             |
| Share of workers aged 55-64 in the labour force 55-64 | 87,4 | 87,7 | 90,7 | 93,6 | 93,9 | 93,9 | 93,9       | 2067      | 6,5              |
| Labour force participation rate 65-74                 | 4,5  | 17,5 | 20,2 | 19,0 | 20,1 | 21,2 | 21,2       | 2070      | 16,7             |
| Employment rate of workers aged 65-74                 | 4,2  | 16,4 | 19,4 | 18,4 | 19,6 | 20,6 | 20,6       | 2070      | 16,3             |
| Share of workers aged 65-74 in the labour force 65-74 | 94,3 | 93,8 | 95,6 | 97,2 | 97,2 | 97,2 | 97,2       | 2052      | 2,8              |
| Median age of the labour force                        | 42,0 | 45,0 | 44,0 | 43,0 | 44,0 | 44,0 | 45,0       | 2028      | 2,0              |

Fuente: Comisión Europea

Los datos anteriores muestran como las tasas de población activa y de población ocupada son menores en el rango de 55-64 años. Dichas tasas, con medidas adecuadas de fomento del empleo y crecimiento económico serían susceptibles de aumentar y en consecuencia reducir la demanda de jubilaciones anticipadas.

De igual manera y más pronunciadamente, las tasas de actividad y de empleo en el rango de edades 65-74 son realmente reducidas. Es en este colectivo en el que el fomento de su permanencia en el mercado laboral puede tener más incidencia y producir el desplazamiento paulatino de la edad real de jubilación.

Según el informe del AWG 2021 el aumento de la tasa de empleo de los mayores de 54 años en 10pps reduciría el gasto en pensiones de manera importante, ver (VI ) Tabla 3.

**(VI) TABLA 3.- EFECTO DEL GASTO EN PENSIONES EN TÉRMINOS PPS DE PIB**

|   | 2030 | 2040 | 2050 | 2060 |
|---|------|------|------|------|
| <b>Aumento de 10pps la tasa de empleo de los mayores de 54 años</b> | -1,4 | -2,6 | -2,7 | -2,0 |

Fuente AWG 2021

La disminución en el ratio Gasto/PIB se debe a la conjunción de dos factores, disminuye el numerador y aumenta el denominador. Hay un retraso en la edad de jubilación que disminuye el gasto, pero sobre todo hay un incremento muy elevado de la fuerza laboral entre 55 y 74 años que genera un aumento del PIB.

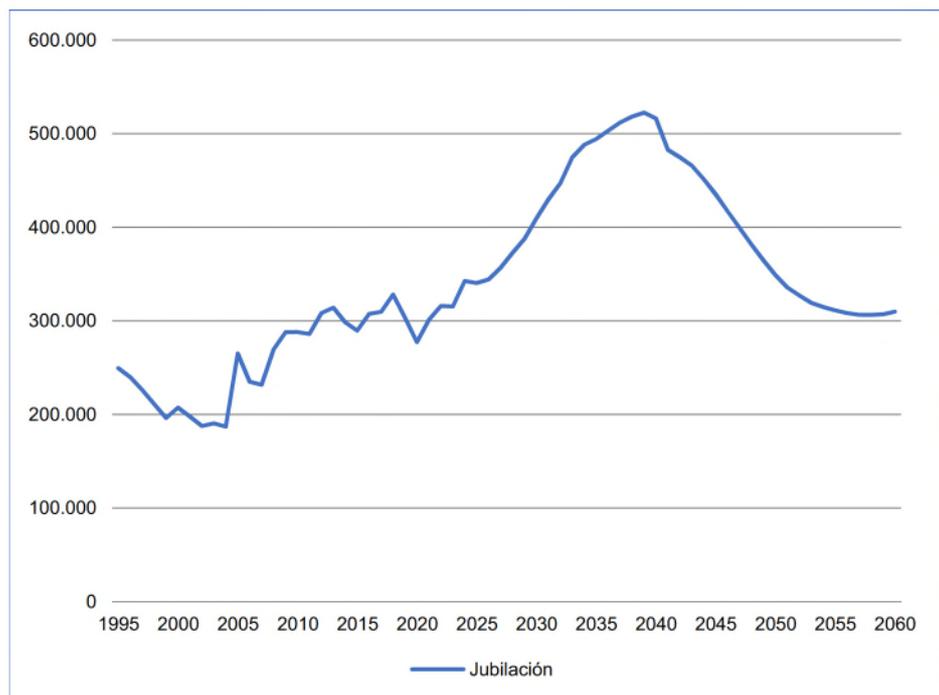
Si se alcanza este objetivo se compensaría el aumento de coste que supone revalorizar las pensiones conforme al IPC.

En consecuencia y una vez vista la necesidad de facilitar por parte de la Seguridad Social la permanencia de los mayores en la vida laboral se ha diseñado un abanico de medidas que sin impedir el acceso a la jubilación anticipada, actúa como desincentivo a esa jubilación más temprana. Y se incluyen propuestas, con un alto grado de aceptación contrastado, para que aquellos que alcanzan su edad ordinaria de jubilación se vean motivados para continuar en la vida activa.

Las medidas adoptadas tanto respecto de la jubilación anticipada como de la jubilación demorada tienen como objetivo coadyuvar al aumento de las tasas de actividad y de empleo del colectivo de mayores de 54 años.

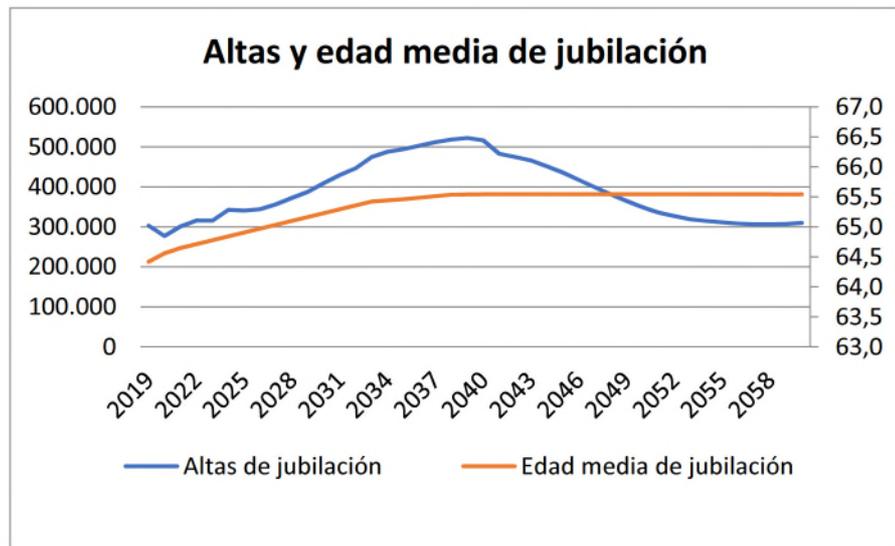
La evolución prevista del número de altas de jubilación en un escenario inercial se presenta en la figura 1, el número máximo previsto se alcanzará en 2039 con una demanda de jubilación entorno a las 523.000 altas.

**FIGURA 2.- EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE ALTAS DE JUBILACION POR CLASES**



A los efectos de valorar la incidencia de las reformas propuestas, tanto de la jubilación anticipada como de la demorada, la figura 3 muestra el aumento paulatino de la edad media de jubilación hasta que se alcanza el efecto total de la reforma del año 2011, a partir de ese momento la edad se estabiliza. Con las nuevas medidas se pretende desplazar a la derecha la curva de las altas en jubilación y aumentar con ello la edad real de acceso a la prestación.

**FIGURA 3.- EVOLUCIÓN DEL NÚMERO INERCIAL DE ALTAS Y EDAD MEDIA DE JUBILACIÓN**



La reforma de 2011 estableció el aumento de la edad ordinaria de jubilación en función de los años cotizados hasta los 67 años, respetando los 65 años para carreras largas de cotización. En consecuencia, la edad media de jubilación solo por ese efecto aumentará hasta situarse en un año y medio inferior a los 67 años, una de las edades ordinarias de jubilación.

Partiendo de la estimación descrita y teniendo en cuenta el margen de actuación sobre la jubilación anticipada y más todavía sobre la jubilación demorada tomando como base los resultados de una encuesta realizada al efecto, se observa que una parte importante de

los trabajadores que ahora se jubilan a la edad ordinaria de 65 años querrían demorar, pero o no estaban bien informados de esta modalidad de jubilación, o bien el convenio colectivo aplicable lo impedía.

Para la consecución de este objetivo de aumentar la actividad a partir de los 54 años -y más aun a partir de los 65 años - se han introducido los cambios legislativos descritos en el punto II y III del acuerdo.

**a) Jubilación anticipada voluntaria.**

En este caso se revisan los coeficientes reductores a fin de favorecer una prolongación de la vida activa. Las modificaciones fundamentales son:

- Los coeficientes pasan a ser mensuales en lugar de trimestrales. (No hay que esperar tres meses para mejorar el coeficiente, cada mes se va logrando una mejora).
- Los coeficientes marcan una curva que incentiva el retraso de la edad de jubilación al menos en un año, donde se alcanza el máximo beneficio respecto de la situación actual.
- Los coeficientes son sensiblemente inferiores a medida que se tienen más años cotizados.
- Los coeficientes marcan unos máximos en los dos meses de mayor anticipo de la edad de jubilación para desincentivar esta opción.

Los coeficientes propuestos son los siguientes:

(VI) TABLA 4.- Coeficientes reductores con menos de 38 años y 6 meses cotizados

| Meses Anticipo | Coefic. actual | Coefic. nuevo | Gráfico |
|----------------|----------------|---------------|---------|
| 24             | 16,00          | 21,00         |         |
| 23             | 16,00          | 17,60         |         |
| 22             | 16,00          | 14,67         |         |
| 21             | 14,00          | 12,57         |         |
| 20             | 14,00          | 11,00         |         |
| 19             | 14,00          | 9,78          |         |
| 18             | 12,00          | 8,80          |         |
| 17             | 12,00          | 8,00          |         |
| 16             | 12,00          | 7,33          |         |
| 15             | 10,00          | 6,77          |         |
| 14             | 10,00          | 6,29          |         |
| 13             | 10,00          | 5,87          |         |
| 12             | 8,00           | 5,50          |         |
| 11             | 8,00           | 5,18          |         |
| 10             | 8,00           | 4,89          |         |
| 9              | 6,00           | 4,63          |         |
| 8              | 6,00           | 4,40          |         |
| 7              | 6,00           | 4,19          |         |
| 6              | 4,00           | 4,00          |         |

Hasta 38 años y medio cotizados

| Meses Anticipo | % reducción actual 38a | % reducción propuesto 38a |
|----------------|------------------------|---------------------------|
| 24             | 16,00                  | 21,00                     |
| 23             | 16,00                  | 17,60                     |
| 22             | 16,00                  | 14,67                     |
| 21             | 14,00                  | 12,57                     |
| 20             | 14,00                  | 11,00                     |
| 19             | 14,00                  | 9,78                      |
| 18             | 12,00                  | 8,80                      |
| 17             | 12,00                  | 8,00                      |
| 16             | 12,00                  | 7,33                      |
| 15             | 10,00                  | 6,77                      |
| 14             | 10,00                  | 6,29                      |
| 13             | 10,00                  | 5,87                      |
| 12             | 8,00                   | 5,50                      |
| 11             | 8,00                   | 5,18                      |
| 10             | 8,00                   | 4,89                      |
| 9              | 6,00                   | 4,63                      |
| 8              | 6,00                   | 4,40                      |
| 7              | 6,00                   | 4,19                      |
| 6              | 4,00                   | 4,00                      |

|   |      |      |
|---|------|------|
| 5 | 4,00 | 3,83 |
| 4 | 4,00 | 3,67 |
| 3 | 2,00 | 3,52 |
| 2 | 2,00 | 3,38 |
| 1 | 2,00 | 3,26 |

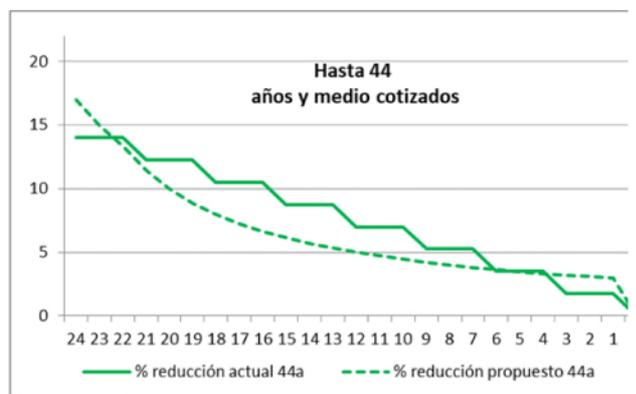
**Más de 38 años y 6 meses cotizados y menos de 41 años y 6 meses**

| Meses Anticipo | Coefic. actual | Coefic. nuevo | Gráfico                                |
|----------------|----------------|---------------|--|
| 24             | 15,0           | 19,00         | <p>Hasta 41 años y medio cotizados</p> |
| 23             | 15,0           | 16,50         |  |
| 22             | 15,0           | 14,00         |  |
| 21             | 13,1           | 12,00         |  |
| 20             | 13,1           | 10,50         |  |
| 19             | 13,1           | 9,33          |  |
| 18             | 11,3           | 8,40          |  |
| 17             | 11,3           | 7,64          |  |
| 16             | 11,3           | 7,00          |  |
| 15             | 9,4            | 6,46          |  |
| 14             | 9,4            | 6,00          |  |
| 13             | 9,4            | 5,60          |  |
| 12             | 7,5            | 5,25          |  |
| 11             | 7,5            | 4,94          |  |

|    |     |      |
|----|-----|------|
| 10 | 7,5 | 4,67 |
| 9  | 5,6 | 4,42 |
| 8  | 5,6 | 4,20 |
| 7  | 5,6 | 4,00 |
| 6  | 3,8 | 3,82 |
| 5  | 3,8 | 3,65 |
| 4  | 3,8 | 3,50 |
| 3  | 1,9 | 3,36 |
| 2  | 1,9 | 3,23 |
| 1  | 1,9 | 3,11 |

**Más de 41 años y 6 meses cotizados y menos de 44 años y 6 meses**

| Meses Anticipo | Coefic. actual | Coefic. nuevo | Gráfico |
|----------------|----------------|---------------|---------|
| 24             | 14,0           | 17,00         |         |
| 23             | 14,0           | 15,00         |         |
| 22             | 14,0           | 13,33         |         |
| 21             | 12,3           | 11,43         |         |
| 20             | 12,3           | 10,00         |         |
| 19             | 12,3           | 8,89          |         |
| 18             | 10,5           | 8,00          |         |
| 17             | 10,5           | 7,27          |         |
| 16             | 10,5           | 6,67          |         |



|    |     |      |
|----|-----|------|
| 15 | 8,8 | 6,15 |
| 14 | 8,8 | 5,71 |
| 13 | 8,8 | 5,33 |
| 12 | 7,0 | 5,00 |
| 11 | 7,0 | 4,71 |
| 10 | 7,0 | 4,44 |
| 9  | 5,3 | 4,21 |
| 8  | 5,3 | 4,00 |
| 7  | 5,3 | 3,81 |
| 6  | 3,5 | 3,64 |
| 5  | 3,5 | 3,48 |
| 4  | 3,5 | 3,33 |
| 3  | 1,8 | 3,20 |
| 2  | 1,8 | 3,08 |
| 1  | 1,8 | 2,96 |

**Más de 44 años y medio cotizados**

| Meses Anticipo | Coefic. actual | Coefic. nuevo | Gráfico                                |
|----------------|----------------|---------------|--|
| 24             | 13,0           | 13,00         | <p>44 años y medio cotizados o más</p> |
| 23             | 13,0           | 12,00         |  |
| 22             | 13,0           | 11,00         |  |
| 21             | 11,4           | 10,00         |  |

|    |      |      |
|----|------|------|
| 20 | 11,4 | 9,20 |
| 19 | 11,4 | 8,40 |
| 18 | 9,8  | 7,60 |
| 17 | 9,8  | 6,91 |
| 16 | 9,8  | 6,33 |
| 15 | 8,1  | 5,85 |
| 14 | 8,1  | 5,43 |
| 13 | 8,1  | 5,07 |
| 12 | 6,5  | 4,75 |
| 11 | 6,5  | 4,47 |
| 10 | 6,5  | 4,22 |
| 9  | 4,9  | 4,00 |
| 8  | 4,9  | 3,80 |
| 7  | 4,9  | 3,62 |
| 6  | 3,3  | 3,45 |
| 5  | 3,3  | 3,30 |
| 4  | 3,3  | 3,17 |
| 3  | 1,6  | 3,04 |
| 2  | 1,6  | 2,92 |
| 1  | 1,6  | 2,81 |

Como se aprecia en los gráficos, la propuesta en la jubilación anticipada es más exigente en los meses en los que con mayor frecuencia se accede a la jubilación, y mejora la situación actual en todos los demás casos aplicando coeficientes reductores de menor cuantía. De hecho, el nuevo diseño de los coeficientes reductores incrementa o mantiene la pensión de aquellos trabajadores que adelantan la jubilación entre 22 y 4 meses, la disminuye para los que la adelantan 23 o 24 meses si tienen menos de 44 años y 6 meses cotizados y para los que la adelantan tres meses o menos sea cual sea la duración de su vida laboral. Por tanto, si los trabajadores retrasan tres meses su jubilación no sólo mantienen sino que incrementan la cuantía de su pensión.

#### Descripción de la situación actual.-

El número de altas de jubilación anticipada voluntaria ha sido creciente desde 2013, y en consecuencia la importancia sobre el total de altas ha llegado a representar el 19,3% en 2020 pese a la pérdida de peso del conjunto de jubilaciones anticipadas.

**(VI) Tabla 5.- EVOLUCIÓN DEL NÚMERO Y PENSION MEDIA DE LAS ALTAS DE JUBILACIÓN ANTICIPADA VOLUNTARIA**

| 2016          |           | 2017   |           | 2018   |           | 2019   |           | 2020   |           |
|---------------|-----------|--------|-----------|--------|-----------|--------|-----------|--------|-----------|
| Nº            | % s/total | Nº     | % s/total | Nº     | % s/total | Nº     | % s/total | Nº     | % s/total |
| <b>41.813</b> | 13,62     | 42.714 | 13,82     | 46.082 | 14,06     | 47.655 | 15,72     | 55.009 | 19,25     |

| 2016     |                    | 2017     |                    | 2018     |                    | 2019     |                    | 2020     |                    |
|----------|--------------------|----------|--------------------|----------|--------------------|----------|--------------------|----------|--------------------|
| Pmedia   | Incr./año o previo |
| 1.581,99 |                    | 1.593,43 | 0,72               | 1.607,32 | 0,87               | 1.623,57 | 1,01               | 1.670,61 | 2,9                |

La pensión media en esta forma de jubilación y tras la aplicación de los correspondientes coeficientes reductores es entre un 18,5% y un 22,5% superior a la pensión media de las altas del jubilación del Sistema. Es decir se jubila una población seleccionada con amplios periodos cotizados y bases de cotización superiores a la media.

Las altas de los trabajadores que actualmente se jubilan anticipada y voluntariamente tienen las siguientes características:

**(VI) Tabla 6.- ALTAS DE JUBILACIONES ANTICIPADAS VOLUNTARIAS**

|              | HOMBRE       |                                  | MUJER        |                                  | SUMA          |                                  |
|--------------|--------------|----------------------------------|--------------|----------------------------------|---------------|----------------------------------|
| Edad         | %Nº/total    | Índice pensión media sobre total | % Nº/total   | Índice pensión media sobre total | % Nº/total    | Índice pensión media sobre total |
| 63           | 50,43        | 98,87                            | 25,08        | 103,62                           | 75,52         | 100,45                           |
| 64           | 17,92        | 96,36                            | 6,10         | 106,03                           | 24,02         | 98,81                            |
| 65           | 0,33         | 91,39                            | 0,13         | 81,47                            | 0,47          | 88,52                            |
| <b>Total</b> | <b>68,68</b> | <b>98,18</b>                     | <b>31,32</b> | <b>103,99</b>                    | <b>100,00</b> | <b>100,00</b>                    |

El 75,5% de los jubilados anticipados voluntariamente lo hace con 63 años, es decir a la primera edad posible, con una pensión media ligeramente más alta que los que se jubilan con edad superior.

La pensión media de las mujeres es superior a la de los hombres en un 4%. Un 10% de las pensiones alcanzan la cuantía máxima, y su pensión media es un 58% más elevada que la pensión media de las jubilaciones anticipadas voluntarias. Su descriptiva en la (VI ) Tabla 7.

**(VI) Tabla 7.- PORCENTAJE DE ALTAS DE JUBILACIONES ANTICIPADAS VOLUNTARIAS EN CUANTIA MÁXIMA SEGÚN EDAD Y GÉNERO**

| Hombre       |              |                 | Mujer       |                 | Suma         |                 |
|--------------|--------------|-----------------|-------------|-----------------|--------------|-----------------|
| Edad         | % número     | P. media        | % número    | P. media        | % número     | P. media        |
| 63           | 9,93         | 2.564,05        | 7,12        | 2.566,73        | 9,00         | 2.564,76        |
| 64           | 12,71        | 2.618,95        | 16,37       | 2.618,93        | 13,64        | 2.618,94        |
| 65           | 17,78        | 2.638,91        | 3,64        | 2.632,82        | 13,68        | 2.638,44        |
| <b>Total</b> | <b>10,69</b> | <b>2.581,67</b> | <b>8,91</b> | <b>2.585,53</b> | <b>10,13</b> | <b>2.582,73</b> |

El efecto económico de la nueva regulación va a depender en gran medida de la decisión de los trabajadores que pueden optar por no modificar su comportamiento actual, en ese caso su pensión se reducirá en mayor cuantía; o bien pueden decidir retrasar unos meses la jubilación y recibir la misma cuantía esperada de pensión o incluso mayor. Es decir, la decisión óptima sería un traslado de la edad de jubilación hacia edades superiores en las que se obtendría más importe de pensión que en la actualidad.

✓ **SI LA DECISION ES NO RETRASAR LA EDAD DE JUBILACION.**

Aplicando la reforma sobre la estructura actual de jubilación de los últimos años, excluyendo las excepciones marcadas por la nueva norma que se regirán por la regulación anterior, y en ausencia de periodo transitorio, el resultado es el siguiente:

**(VI) Tabla 8.- EFECTO DE LA REFORMA AL RETRASAR LA JUBILACION**

|             | Número       | Efecto en la pensión media |
|-------------|--------------|----------------------------|
| No topada   | 88,1         | -0,7                       |
| Sí topada   | 11,9         | -6,9                       |
| <b>SUMA</b> | <b>100,0</b> | <b>-1,8</b>                |

✓ **SI LA DECISION ES RETRASAR LA EDAD DE JUBILACION.**

Bajo el supuesto de que todos los trabajadores deciden retrasar tres meses su jubilación anticipada voluntaria y finalizado el efecto de la disposición transitoria trigésima primera, la pensión media de la jubilación anticipada voluntaria aumentará un 2,3%.

**(VI) Tabla 9.- PENSIONES MEDIAS SEGÚN LA LEGISLACIÓN VIGENTE Y LA PROPUESTA EN JUBILACIONES ANTICIPADAS VOLUNTARIAS**

|             | Número       | Efecto en lapensión media |
|-------------|--------------|---------------------------|
| No topada   | 88,1         | 3,3                       |
| Sí topada   | 11,9         | -2,6                      |
| <b>SUMA</b> | <b>100,0</b> | <b>2,3</b>                |

En este caso, la pensión aumenta pero en parte se ve compensada por los meses de retraso de la pensión y la cotización que conlleva, en todo caso la medida desincentiva la jubilación anticipada y el resultado final dependerá de las decisiones de los trabajadores en el momento de la jubilación.

**(VI) Tabla 10.- SIMULACIÓN DE RESULTADOS SEGÚN DECISIÓN DEL TRABAJADOR**

| JUBILACIÓN ANTICIPADA VOLUNTARIA |  |            |   |                                 |  |  |   |                                |  |
|----------------------------------|--|------------|---|---------------------------------|--|--|---|--------------------------------|--|
| Periodo cotizado                 | SITUACIÓN ACTUAL                           |            | SI la decisión es no retrasar la edad de jubilación |                                 | SI la decisión es retrasar la edad de jubilación (a partir de 2040 ) se produce un gasto para el sistema |  |   |                                |  |
|                                  | Coefficiente reductor actual por trimestre | % de altas | PM con igual comportamiento %                       | VA actuarial del AHORRO PARA SS | PM con retraso de 3 meses %  | Efecto económico primera anualidad: AHORRO PARA SS en millones de € constantes | Efecto económico resto anualidades: GASTO PARA SS en millones de € constantes | VA actuarial del GASTO PARA SS |  |
| < 38 años y 6 meses              | 2  | 12,07      | -2,5  | 58,4                            | 2,6  | 34,56  | 59,14   | 24,59                          |  |
| >= 38 y 6 meses y < 41 y 6 meses | 1,875                                      | 23,4       | -2,6  | 123,08                          | 2,5  | 68,1   | 110,49  | 42,39                          |  |
| >= 41 y 6 meses y < 44 y 6 meses | 1,75                                       | 31,54      | -2,2  | 142,57                          | 2,2  | 94,66  | 134,61  | 39,95                          |  |
| >= 44 y 6 meses                  | 1,625                                      | 32,99      | -0,5  | 35,06                           | 2,1  | 96,65  | 132,14  | 35,49                          |  |
|                                  |  | <b>100</b> | -1,8  | <b>359,12</b>                   | 2,3  | <b>293,97</b>  | <b>436,38</b>   | <b>142,41</b>                  |  |

**(VI) Tabla 11.- EFECTO ECONOMICO DE LA MEDIDA.-**

| Intervalos de ahorro en pps PIB               | 2030  | 2035  | 2040  |
|---|-------|-------|-------|
| Se modifica el comportamiento a la jubilación | 0,014 | 0,008 | 0,000 |

La valoración económica es muy compleja y con mucha incertidumbre puesto que se trata de un modelo de decisión que dependerá de las circunstancias personales y profesionales

de cada trabajador. La decisión más gravosa para el trabajador es no cambiar su comportamiento, y la que le da más utilidad es la de retrasar la jubilación. En todo caso la valoración en términos de PIB de las diferentes decisiones se diferencia en un margen reducido.

#### **b) INCENTIVOS PARA DEMORAR LA JUBILACIÓN**

Se aplica la exención de la obligación de cotizar por contingencias comunes, salvo por incapacidad temporal, a partir del cumplimiento de la edad de jubilación ordinaria que corresponda en cada caso.

Se mejoran los incentivos para la prolongación de la carrera profesional más allá de la edad ordinaria de jubilación.

Se establecen tres tipos de incentivos, a elegir por el trabajador, por cada año de demora:

- Un porcentaje adicional del 4 por ciento (este porcentaje adicional se sumará al que corresponda de acuerdo con el número de años cotizados y se aplicará a la respectiva base reguladora a efectos de determinar la cuantía de la pensión). Es independiente de los años cotizados en el momento de la demora.
- Una cantidad a tanto alzado en función de la cuantía de la pensión y premiando las carreras de cotización más largas.
- Una combinación de las opciones anteriores.

Desde la entrada en vigor de la Ley 27/2011 de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, por cada año completo en que se supere la edad legal de jubilación, se reconocerán los siguientes porcentajes adicionales sobre la Base Reguladora:

- Hasta 25 años cotizados, el 2%, pasan al 4% además de aumentar su porcentaje de pensión por años cotizados
- Entre 25 y 37 años cotizados, el 2,75%, pasan al 4% además de aumentar su porcentaje de pensión por años cotizados.
- A partir de 37 años cotizados, el 4%.

Adicionalmente, se puede optar por sustituir la mayor pensión por un pago único calculado mediante la siguiente fórmula:

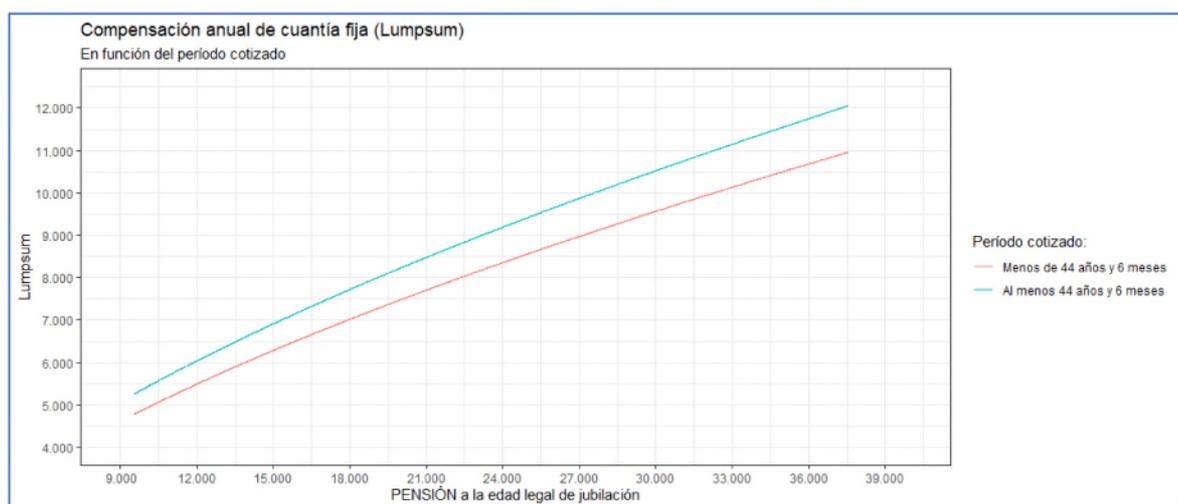
- Si ha cotizado *menos de 44 años y 6 meses*

$$\text{Pago único} = 800 \left( \frac{\text{Pensión inicial anual}}{500} \right)^{1/1,65}$$

- Si ha cotizado, al menos, 44 años y 6 meses la cifra anterior se aumenta en un 10% con lo que la fórmula resulta:

$$\text{Pago único} = 880 \left( \frac{\text{Pensión inicial anual}}{500} \right)^{1/1,65}$$

**FIGURA 4.- REPRESENTACIÓN DE LA CUANTÍA FIJA A PERCIBIR**



### Situación actual

Las características de las jubilaciones demoradas son las siguientes. La (VI) Tabla 13 muestra la serie de altas de jubilación por género y regímenes de la jubilación demorada marcando las diferentes reformas que ha tenido.

**(VI) TABLA 13.- SERIE DE JUBILACIONES DEMORADAS POR GÉNERO Y RÉGIMEN**

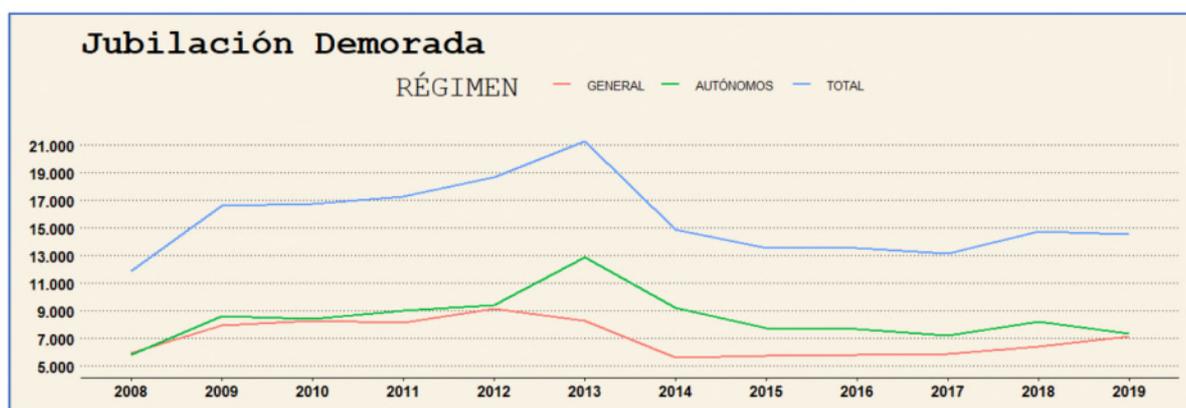
| AÑO         | ALTAS JUBILACIÓN DEMORADA |       |       |                |       |        |                |       |        |
|-------------|---------------------------|-------|-------|----------------|-------|--------|----------------|-------|--------|
|             | REG. GENERAL              |       |       | REG. AUTÓNOMOS |       |        | TODOS LOS REG. |       |        |
|             | Hombre                    | Mujer | Todos | Hombre         | Mujer | Todos  | Hombre         | Mujer | Todos  |
| <b>2009</b> | 5.745                     | 2.181 | 7.926 | 6.205          | 2.441 | 8.646  | 12.014         | 4.630 | 16.644 |
| <b>2010</b> | 5.713                     | 2.574 | 8.287 | 5.794          | 2.619 | 8.413  | 11.576         | 5.200 | 16.776 |
| <b>2011</b> | 5.515                     | 2.656 | 8.171 | 6.218          | 2.831 | 9.049  | 11.786         | 5.495 | 17.281 |
| <b>2012</b> | 6.062                     | 3.116 | 9.178 | 6.378          | 3.039 | 9.417  | 12.497         | 6.161 | 18.658 |
| <b>2013</b> | 5.756                     | 2.552 | 8.308 | 9.517          | 3.384 | 12.901 | 15.339         | 5.940 | 21.279 |

|             |       |       |       |       |       |       |        |       |                |
|-------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|-------|----------------|
| <b>2014</b> | 3.698 | 1.948 | 5.646 | 6.405 | 2.805 | 9.210 | 10.156 | 4.757 | 14.913         |
| <b>2015</b> | 3.690 | 2.053 | 5.743 | 4.997 | 2.791 | 7.788 | 8.734  | 4.845 | 13.579         |
| <b>2016</b> | 3.504 | 2.312 | 5.816 | 4.681 | 2.992 | 7.673 | 8.227  | 5.306 | 13.533         |
| <b>2017</b> | 3.655 | 2.259 | 5.914 | 4.441 | 2.775 | 7.216 | 8.134  | 5.038 | 13.172         |
| <b>2018</b> | 3.855 | 2.576 | 6.431 | 5.102 | 3.148 | 8.250 | 9.003  | 5.730 | 14.733         |
| <b>2019</b> | 4.350 | 2.836 | 7.186 | 4.346 | 2.987 | 7.333 | 8.734  | 5.833 | 14.567         |
|             |       |       |       |       |       |       |        |       | <b>175.135</b> |

La jubilación demorada es sensiblemente más frecuente en los trabajadores autónomos, más de la mitad, el 55% de las jubilaciones demoradas son de trabajadores autónomos. La frecuencia es del 15% en los autónomos frente al 3% en los trabajadores por cuenta ajena. Precisamente estas frecuencias son las que se trata de aumentar y especialmente en el caso de los trabajadores por cuenta ajena, modificando para ello el Estatuto de los trabajadores y eliminando las cláusulas de jubilación forzosa que impiden ejercer la opción de demora al trabajador, junto a una mejora del acceso a la información sobre esta modalidad de jubilación.

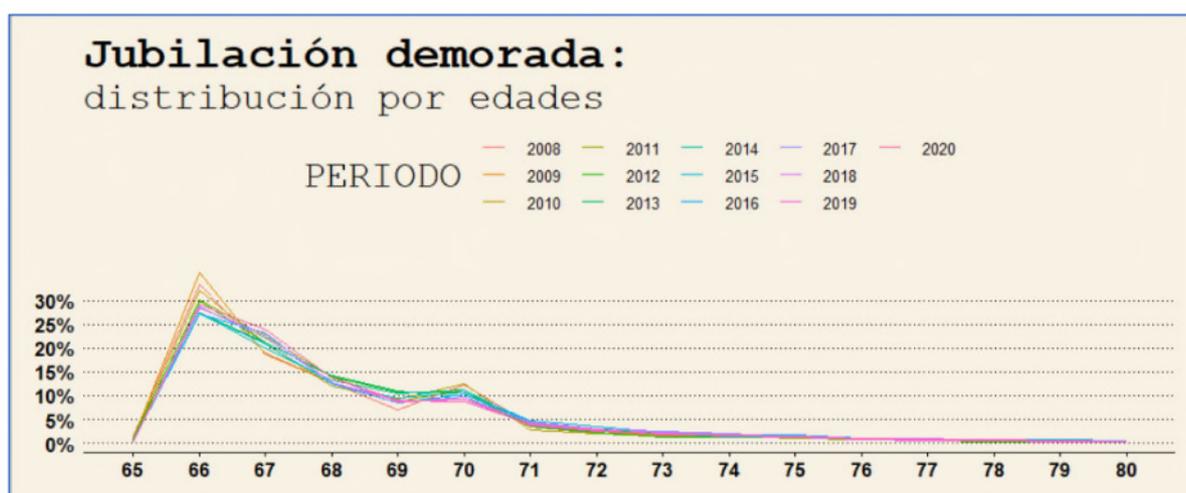
Como muestran los datos, a lo largo del tiempo también ha habido un comportamiento diferenciado. La reforma de 2011 modifica los coeficientes adicionales para los que se jubilan más allá de su edad ordinaria. La aprobación del Real Decreto-ley 5/2013, de 15 de marzo, precipitó la decisión de jubilarse de personas que ya habían cumplido la edad ordinaria de jubilación. A partir de este hecho la jubilación demorada perdió importancia en favor a la jubilación activa que también de manera mayoritaria corresponde a los trabajadores autónomos.

**FIGURA 5.- EVOLUCIÓN DE LA JUBILACIÓN DEMORADA POR RÉGIMENES**



A los efectos de analizar el patrón de comportamiento, el grafico 5 muestra la distribución de las altas de jubilación demorada por edades simples. El patrón es muy regular: la moda siempre está en 66 años, existiendo un pequeño “pico” a los 70 años. Las jubilaciones por encima de los 70 años son testimoniales.

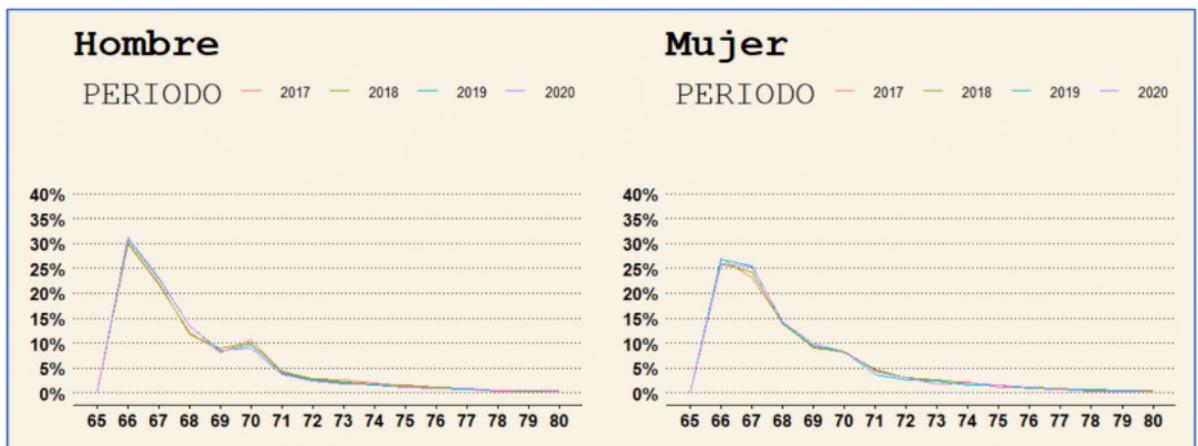
**FIGURA 6.- JUBILACIÓN DEMORADA POR EDADES**



Las curvas de las distribuciones se han ido desplazando con el tiempo ya que la reforma de 2011 fomentó la permanencia más allá del primer año. Dado que 2013 fue un año atípico por la nueva reforma, el análisis se centra en los últimos ejercicios en los que el comportamiento se considera consolidado.

La moda en 66 años es muy clara en los hombres, mientras que en las mujeres parece repartirse entre los 66 y 67 años. El “pico” a los 70 años es mucho más apreciable en los hombres.

**FIGURA 7.- EVOLUCIÓN DE LA JUBILACIÓN DEMORADA POR GÉNERO**



La edad media de jubilación es superior (en la jubilación demorada) en las mujeres que en los hombres. La siguiente tabla los últimos años de edades medias de jubilación.

**(VI) Tabla 14.- EDADES MEDIAS DE JUBILACION DEMORADA POR GENERO**

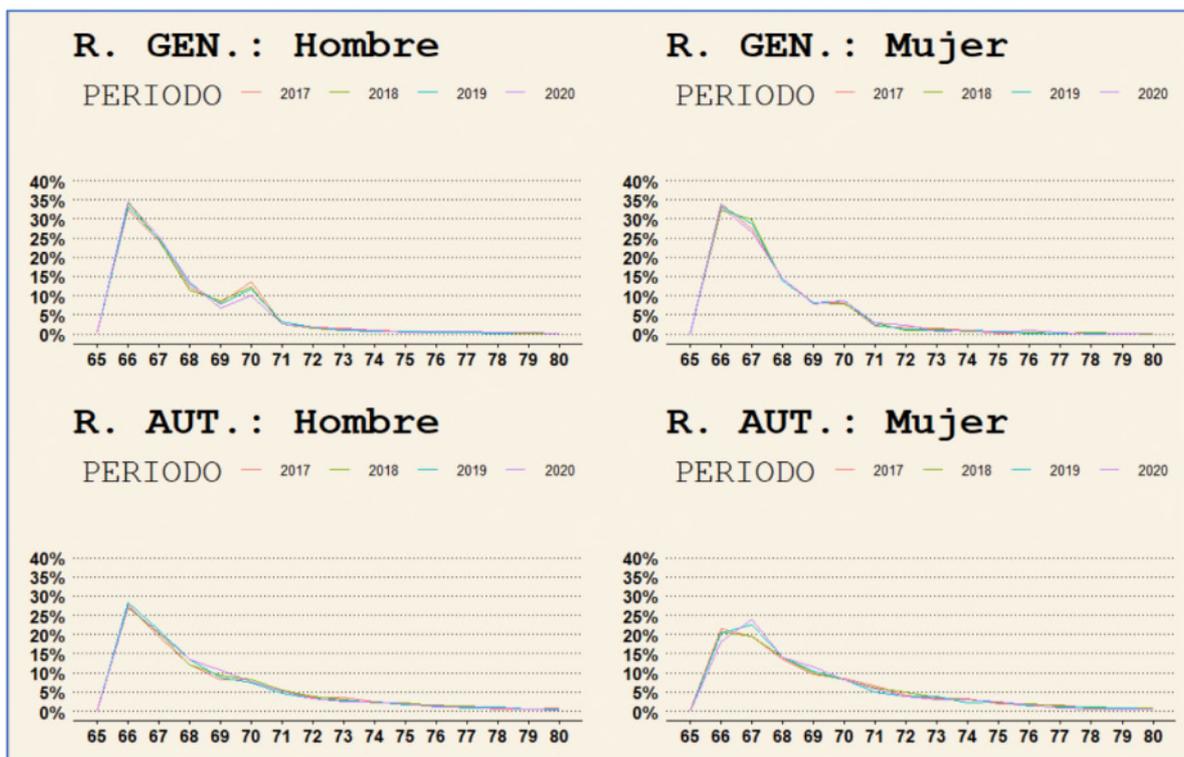
| <b>AÑO</b>  | <b>Hombre</b> | <b>Mujer</b> |
|-------------|---------------|--------------|
| <b>2017</b> | 68,88         | 69,03        |
| <b>2018</b> | 68,86         | 69,05        |
| <b>2019</b> | 68,67         | 68,90        |

Si se desciende a distinguir entre los regímenes General y Autónomos, se constata que el comportamiento de estos colectivos es diferente en la proporción de los que acceden a esta clase de jubilación, así como en la curva de edades.

El fenómeno del segundo “pico” a los 70 años es algo propio del Régimen General, y aparece como un límite de jubilación (todavía hay jubilaciones a mayor edad, pero ya son anecdóticas tanto en hombres como en mujeres).

La moda de jubilación demorada en mujeres suele ser 66 años pero con 67 muy cerca. Sin embargo, 67 años sí ha sido la moda en el régimen de Autónomos.

**FIGURA 8.- JUBILACIÓN DEMORADA POR RÉGIMENES**



La edad media de jubilación de hombres y mujeres por régimen se recoge en la siguiente tabla. En el Régimen General son los hombres los que tienden a jubilarse más tarde (un mes y medio de promedio). Es en el régimen de Autónomos donde las mujeres se jubilan más tarde (por término medio, seis meses más tarde).

**(VI) Tabla 15.- EDAD MEDIA DE JUBILACION DEMORADA POR REGIMENES Y GENERO**

| AÑO  | REG. GENERAL |       | REG. AUTÓNOMOS |       |
|------|--------------|-------|----------------|-------|
|      | Hombre       | Mujer | Hombre         | Mujer |
| 2017 | 68,26        | 68,07 | 69,39          | 69,81 |
| 2018 | 68,19        | 68,03 | 69,35          | 69,88 |
| 2019 | 68,20        | 68,08 | 69,15          | 69,69 |
| 2020 | 68,20        | 68,16 | 69,15          | 69,64 |

La siguiente tabla presenta el peso que tiene la jubilación demorada sobre la jubilación total. Se distinguen tres períodos: antes de 2011, donde existía un retraso de la jubilación con incentivos menores. De 2011 a 2013, donde el comportamiento anómalo de 2013 termina reflejándose. Y por último desde 2017 que nos describiría aproximadamente qué podemos esperar en la actualidad. Hay que tener en cuenta que la edad de jubilación legal está cambiando con el tiempo: en 2017, dependiendo de los años cotizados, se situaba entre 65 años y 65 años y 5 meses. En 2020 ha pasado el límite superior a 65 años y 10 meses (66 años en 2021).

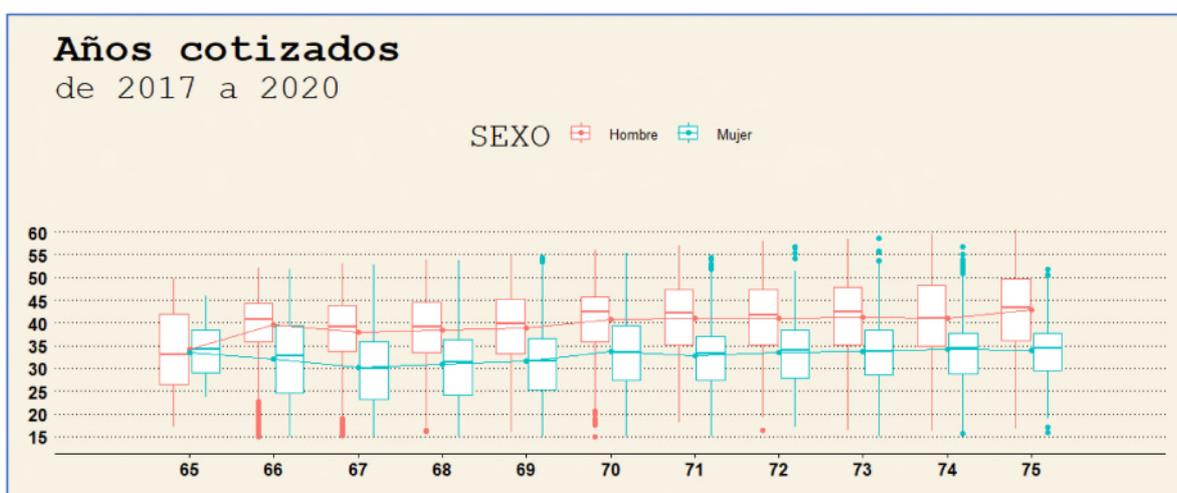
**(VI) TABLA 16.- EVOLUCIÓN DE LA TASA DE JUBILACIONES POSTERIORES A LA EDAD ORDINARIA**

| AÑO                             | PESO DE LA JUBILACIÓN DEMORADA (PORCENTAJE RESPECTO A SU EQUIVALENTE EN ALTAS DE JUBILACIÓN) |       |             |                |       |              |                |       |             |
|---------------------------------|--|-------|-------------|----------------|-------|--------------|----------------|-------|-------------|
|                                 | REG. GENERAL   |       |             | REG. AUTÓNOMOS |       |              | TODOS LOS REG. |       |             |
|                                 | Hombre   | Mujer | Todos       | Hombre         | Mujer | Todos        | Hombre         | Mujer | Todos       |
| 2009                            | 4,7%   | 4,1%  | 4,5%        | 16,7%          | 11,9% | 15,0%        | 7,3%           | 6,2%  | 7,0%        |
| 2010                            | 4,4%   | 4,6%  | 4,4%        | 16,2%          | 12,8% | 15,0%        | 6,8%           | 6,7%  | 6,8%        |
| 2011                            | 4,2%   | 4,5%  | 4,3%        | 17,5%          | 13,6% | 16,1%        | 6,9%           | 6,9%  | 6,9%        |
| 2012                            | 4,3%   | 4,5%  | 4,4%        | 17,1%          | 13,7% | 15,8%        | 6,9%           | 6,7%  | 6,8%        |
| 2013                            | 4,0%   | 3,4%  | 3,8%        | 20,5%          | 14,8% | 18,7%        | 7,9%           | 6,0%  | 7,3%        |
| 2014                            | 2,7%   | 2,6%  | 2,7%        | 16,6%          | 13,3% | 15,4%        | 5,7%           | 4,9%  | 5,5%        |
| 2015                            | 2,9%   | 2,7%  | 2,8%        | 14,0%          | 13,9% | 14,0%        | 5,2%           | 5,0%  | 5,2%        |
| 2016                            | 2,6%   | 2,6%  | 2,6%        | 12,8%          | 14,0% | 13,3%        | 4,8%           | 4,9%  | 4,8%        |
| 2017                            | 2,6%   | 2,3%  | 2,5%        | 12,2%          | 13,3% | 12,6%        | 4,5%           | 4,3%  | 4,4%        |
| 2018                            | 2,6%   | 2,3%  | 2,5%        | 13,2%          | 14,0% | 13,5%        | 4,8%           | 4,3%  | 4,6%        |
| 2019                            | 3,2%   | 2,8%  | 3,0%        | 11,6%          | 13,9% | 12,4%        | 4,9%           | 4,7%  | 4,8%        |
| <b>PESO MEDIO (ULT. 3 AÑOS)</b> | 2,8%   | 2,5%  | <b>2,7%</b> | 12,3%          | 13,7% | <b>12,8%</b> | 4,7%           | 4,4%  | <b>4,6%</b> |

Los tres últimos años parecen mostrar un ligero incremento del peso de la jubilación demorada sobre el total de jubilaciones, especialmente en el régimen general. En todo caso la diferencia entre regímenes es considerable y muestra la necesidad de establecer medidas más concretas que favorezcan la jubilación demorada en los trabajadores por cuenta ajena.

El siguiente gráfico nos muestra la distribución por género y edad de los años cotizados (mediante gráficos de diagrama de caja) y en línea se representa los años cotizados de media por sexo y edad durante los años de 2017 a 2020.

**FIGURA 9.- JUBILACION DEMORADA POR AÑOS COTIZADOS Y GÉNERO**



A la edad de 65 años hombres y mujeres han cotizado de media (y de mediana) prácticamente los mismos años, aunque la dispersión es menor en mujeres que en hombres. A partir de los 66 años, las mujeres han cotizado menos años.

Un análisis también relevante a efectos de determinar el perfil de los trabajadores que demoran la jubilación es el relativo a la cuantía de la pensión. La siguiente tabla presenta la proporción de la jubilación demorada de pensionistas que causan pensiones con tope máximo.

**(VI) TABLA 17.- PORCENTAJE DE PENSIONES DEMORADAS EN CUANTÍAS MÁXIMAS**

| AÑO                             | Peso de las jubilaciones demoradas topadas (porcentaje sobre el total de jubilaciones Demoradas) |              |              |                |             |             |                |             |              |
|---------------------------------|--|--------------|--------------|----------------|-------------|-------------|----------------|-------------|--------------|
|                                 | REG. GENERAL   |              |              | REG. AUTÓNOMOS |             |             | TODOS LOS REG. |             |              |
|                                 | Hombre   | Mujer        | Todos        | Hombre         | Mujer       | Todos       | Hombre         | Mujer       | Todos        |
| 2009                            | 31,5%  | 10,7%        | 25,8%        | 2,2%           | 0,2%        | 1,6%        | 16,3%          | 5,1%        | 13,2%        |
| 2010                            | 36,1%  | 13,1%        | 29,0%        | 2,3%           | 0,5%        | 1,7%        | 19,1%          | 6,7%        | 15,2%        |
| 2011                            | 38,0%  | 14,6%        | 30,4%        | 2,3%           | 0,2%        | 1,6%        | 19,0%          | 7,2%        | 15,3%        |
| 2012                            | 44,4%  | 19,1%        | 35,8%        | 2,1%           | 0,2%        | 1,5%        | 22,7%          | 9,8%        | 18,4%        |
| 2013                            | 49,9%  | 25,0%        | 42,2%        | 4,0%           | 0,6%        | 3,1%        | 21,3%          | 11,1%       | 18,4%        |
| 2014                            | 42,0%  | 14,2%        | 32,4%        | 4,3%           | 0,9%        | 3,3%        | 18,2%          | 6,3%        | 14,4%        |
| 2015                            | 44,8%  | 17,4%        | 35,0%        | 4,4%           | 0,9%        | 3,1%        | 21,6%          | 7,9%        | 16,7%        |
| 2016                            | 44,2%  | 15,4%        | 32,7%        | 3,8%           | 0,6%        | 2,6%        | 21,2%          | 7,0%        | 15,6%        |
| 2017                            | 41,9%  | 17,2%        | 32,5%        | 3,6%           | 0,9%        | 2,6%        | 21,0%          | 8,2%        | 16,1%        |
| 2018                            | 43,0%  | 16,9%        | 32,5%        | 3,4%           | 0,8%        | 2,4%        | 20,4%          | 8,1%        | 15,6%        |
| 2019                            | 41,0%  | 17,0%        | 31,5%        | 3,0%           | 0,9%        | 2,1%        | 22,1%          | 8,7%        | 16,7%        |
| <b>PESO MEDIO (ULT. 3 AÑOS)</b> | <b>42,0%</b>   | <b>17,0%</b> | <b>32,2%</b> | <b>3,3%</b>    | <b>0,9%</b> | <b>2,4%</b> | <b>21,2%</b>   | <b>8,3%</b> | <b>16,1%</b> |

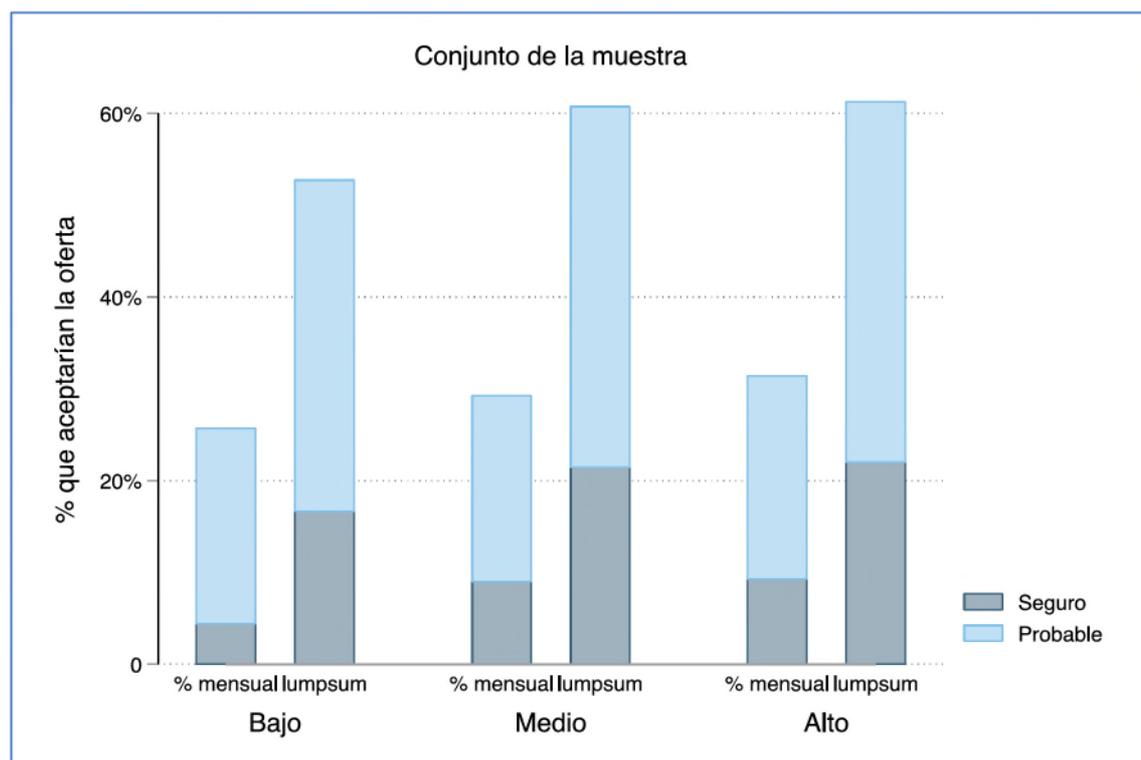
Entre los trabajadores por cuenta ajena que demoran la jubilación, el 42% en el caso de los hombres están en pensiones máximas. Este porcentaje es menor en las mujeres, están topadas el 17%. En autónomos la demora no tiene correlación con la base de cotización ya que en este régimen independientemente de los rendimientos que se obtengan en la mayoría de los casos se cotiza por bases mínimas.

### Proyecciones de jubilación demorada con el cambio de normativa.

El Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones ha realizado una encuesta sobre los incentivos de retrasar la jubilación voluntariamente. Considerando los dos casos que presenta la reforma: *lump sum* o cuantía fija (a pagar en el momento de la jubilación), o un porcentaje de subida de la pensión (a aplicar a la pensión después del tope en su caso). Se consideraron tres escenarios de compensación: BAJO, MEDIO y ALTO. El siguiente gráfico recoge las respuestas.

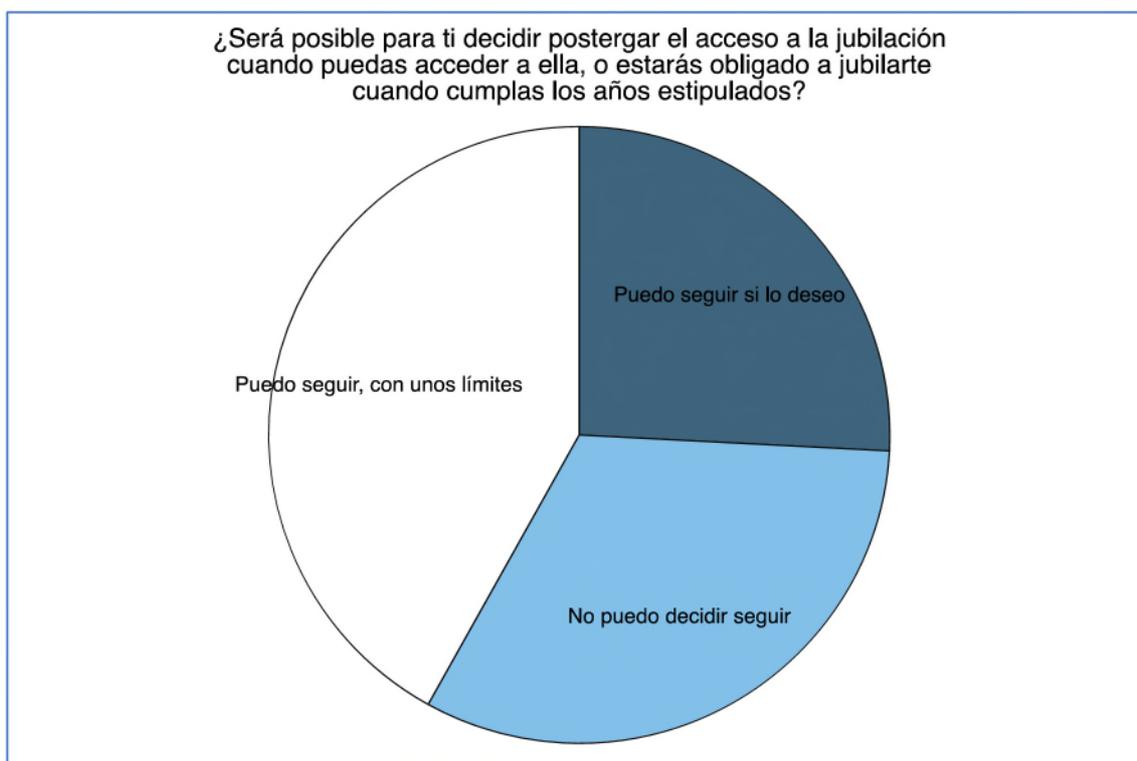
La aceptación de las propuestas MEDIA y ALTA son bastante parejas y muestran una gran aceptación a recibir de una cuantía fija en el momento de la jubilación frente a un incremento de la pensión.

**FIGURA 10. ACEPTACION DE LA MEDIDA EN FUNCION DE LA CUANTIA DE LA PENSION**



Un tercio de las personas que respondió la encuesta dice que la decisión de jubilarse no es suya: viene impuesta por su empleador.

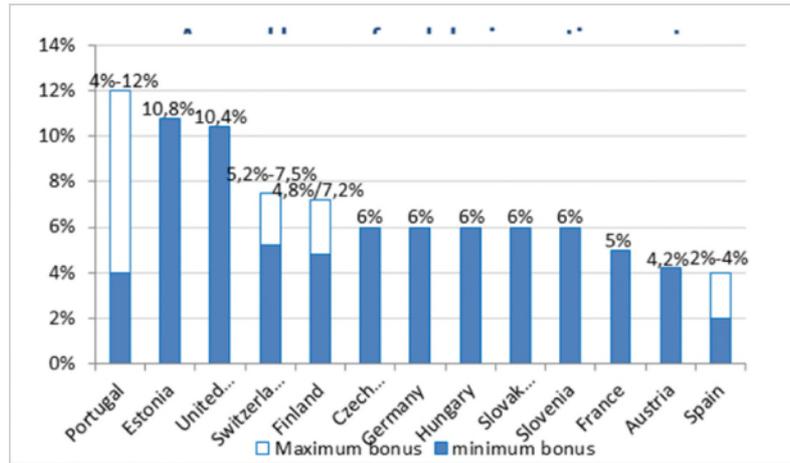
**FIGURA 11. POSIBILIDAD DE RETRASAR LA PENSION**



Este aspecto puede resolverse con la modificación del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, que también se incluye en esta reforma. La modificación de la disposición adicional décima: cláusulas de los convenios colectivos referidas al cumplimiento de la edad ordinaria de jubilación. En su punto 1 establece “En aras de favorecer la prolongación de la vida laboral, los convenios colectivos, no podrán establecer cláusulas que posibiliten la extinción del contrato de trabajo por el cumplimiento por el trabajador de una edad inferior a 68 años. ...”.

Además de lo ya comentado, está el hecho de que en España los incentivos a la pensión demorada son inferiores al resto de países, ver figura 12.

**FIGURA 12.- INCENTIVOS A LA JUBILACION DEMORADA**



Fuente: UE

Durante los últimos años, menos de un 5% de las altas de jubilación han sido jubilaciones demoradas. Si consideramos que para muchos trabajadores se aumenta significativamente el incentivo, que se ofrece la posibilidad de percibirlo en una cantidad a tanto alzado, y que se facilita su elección en el caso de trabajadores por cuenta ajena, es razonable que todos los escenarios previsibles sean de aumento de la edad de jubilación.

En concreto, los escenarios marcan un abanico de posibilidades que son las siguientes:

**(VI ) TABLA 18.- ESCENARIOS JUBILACIÓN DEMORADA**

| Colectivo              | PORCENTAJE DE ALTAS QUE DEMORAN           | Aumento de la edad media en años |
|------------------------|---|----------------------------------|
| DEMORA MEDIA TRES AÑOS | Escenario 1:<br>40% RETA, 40% R. General. | 1,2                              |
| DEMORA MEDIA TRES AÑOS | Escenario 2:<br>45% RETA, 45% R. General. | 1,3                              |

|                                       |   |            |
|---------------------------------------|---|------------|
| <b>DEMORA<br/>MEDIA TRES<br/>AÑOS</b> | Escenario 3:<br><br>50% RETA, 60% R. General. | <b>1,7</b> |
|---------------------------------------|---|------------|

Nuevamente los resultados dependerán de la elección del trabajador. En todo caso esta elección se verá favorecida en el tiempo por la mayor demanda de trabajadores al disminuir su número simplemente por la evolución demográfica de la población Española.

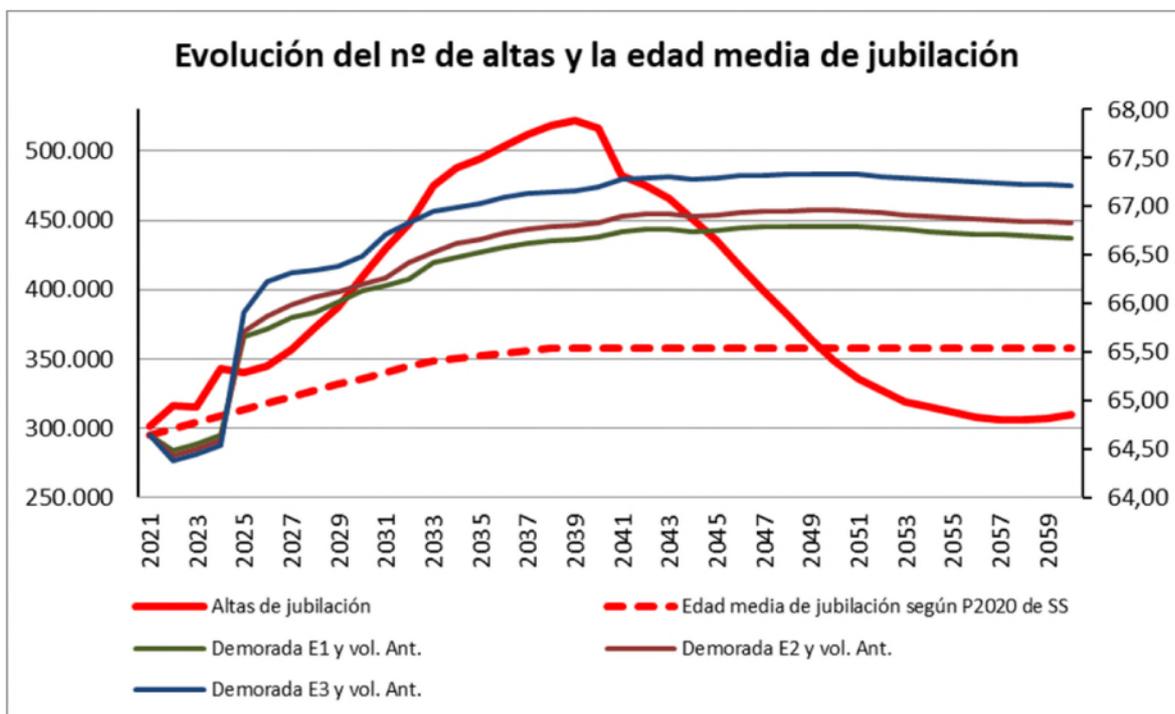
Los escenarios presentados favorecen la siguiente secuencia estimada de ahorro:

**(VI) TABLA 19.- EFECTO DEL GASTO EN PENSIONES EN TÉRMINOS PPS. DE PIB**

|   | 2030  | 2040  | 2050         |
|---|-------|-------|--------------|
| <b>Aumento de 10pps de tasa de empleo de mayores de 54 años (Fuente AWG 2021)</b> | -1,4  | -2,6  | -2,7         |
| <b>OBJETIVO AHORRO:</b>   |       |       |              |
| Escenario 1   | -0,20 | -0,72 | <b>-1,13</b> |
| Escenario 2   | -0,23 | -0,81 | <b>-1,28</b> |
| Escenario 3   | -0,39 | -1,04 | <b>-1,61</b> |

Los resultados obtenidos se ponen de manifiesto en la figura 13

**FIGURA 13.- DESPLAZAMIENTO DE LA EDAD REAL DE JUBILACION SEGÚN ESCENARIOS.**



**C.- OTRAS MEDIDAS.**

**C. 1.- Jubilación activa.**

En coherencia con el resto de medidas del Acuerdo encaminadas a favorecer el acercamiento voluntario de la edad efectiva a la edad legal de jubilación, se introduce como exigencia para acceder a esta modalidad de jubilación el que haya transcurrido al menos un año desde el cumplimiento de la edad ordinaria de jubilación, sin perjuicio de la previsión de una reforma de esta figura en el marco del diálogo social en el plazo de un año.

El número de altas de jubilación activa en el año 2019 fue de 14.761 con una pensión media de 764,78 €/mes. La introducción del nuevo requisito supone un ahorro anual para el Sistema equivalente a la nómina de las altas del año y una reducción de la cotización de

solidaridad. De los resultados proyectados se obtiene la secuencia de ahorro en PP de PIB.  
(VI) Tabla 20.

**(VI) Tabla 20.- AHORRO POR DEMORAR UN AÑO EL PERCIBO DE LA PENSIÓN  
COMPATIBLE CON TRABAJO**

|                          | 2030 | 2040 | 2050 |
|--------------------------|------|------|------|
| <b>Ahorro en pps PIB</b> | 0,01 | 0,02 | 0,01 |

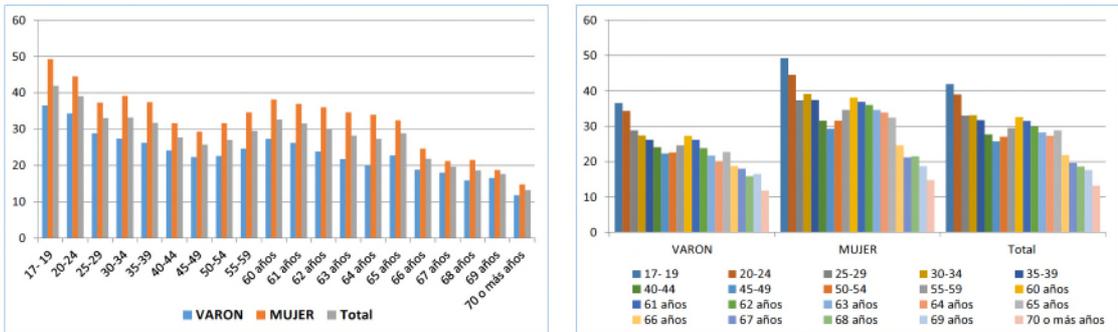
**C. 2.- Reducción en la cotización para trabajadores mayores de 62 años en procesos de IT.**

Con el fin de favorecer la permanencia de los trabajadores de más edad en el mercado de trabajo, se acuerda establecer una reducción del 75 por ciento de las cuotas empresariales a la Seguridad Social por contingencias comunes durante la situación de incapacidad temporal de aquellos trabajadores que hubieran cumplido la edad de 62 años.

**FIGURA 14- INCIDENCIA MENSUAL POR CADA 1.000 TRABAJADORES CONTINGENCIAS COMUNES**

**TRABAJADORES POR CUENTA AJENA**

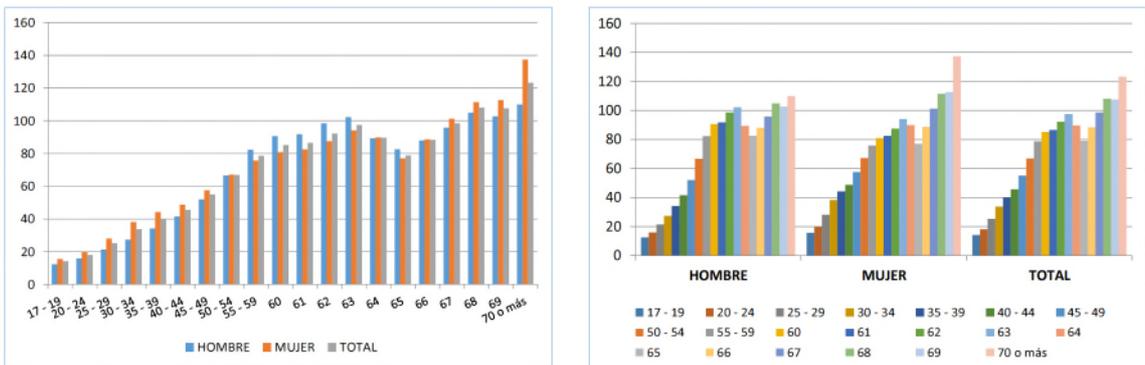
**INCIDENCIA MENSUAL POR CADA 1.000. TRABAJADORES CONTINGENCIAS COMUNES**



**FIGURA 15- DURACIÓN MEDIA DE LOS PROCESOS FINALIZADOS DE IT POR CONTINGENCIAS COMUNES**

**TRABAJADORES POR CUENTA AJENA**

**DURACIÓN MEDIA. PROCESOS FINALIZADOS. CONTINGENCIAS COMUNES**



Los datos muestran la mayor incidencia de esta prestación en los trabajadores mayores tanto en los hombres como en las mujeres. Ante la constatación de esta realidad, se trata de impulsar una política que haga más atractiva para las empresas la contratación y la permanencia de este tipo de trabajadores.

La menor cotización se muestra en la (VI ) Tabla 21.

**(VI) Tabla 21.- Procesos de Incapacidad Temporal y reducción de las cotizaciones**

|                           | 2030    | 2040    | 2050    |
|---------------------------|---------|---------|---------|
| <b>Número de procesos</b> | 466.511 | 614.447 | 728.013 |
| <b>Coste en pps PIB</b>   | 0,01    | 0,02    | 0,01    |

### **C.3.- Reconocimiento de complemento adicional a la pensión de jubilación anticipada para trabajadores con carreras de cotización largas.**

El acceso a la jubilación antes de la edad ordinaria, ya sea de manera voluntaria o involuntaria, tiene evidentes implicaciones para el conjunto del sistema de pensiones, afectando a los pensionistas presentes y futuros. Respecto a quienes se jubilan a edad ordinaria, las personas que acceden a la pensión anticipadamente reducen el tiempo dedicado a la actividades laborales, dejan de ingresar cotizaciones durante el tiempo que anticipan el acceso a la jubilación, y acceden a la prestación durante un periodo más largo de tiempo. Es por ello que el acceso a la jubilación en estos casos se modula –en España y en todos los países con sistemas similares al nuestro– para tener en cuenta el impacto de estas decisiones en el conjunto del sistema, tanto desde un punto de vista de equidad como de sostenibilidad.

Resulta ilustrativo comenzar presentando la evolución de las altas anuales de jubilación según las diferentes modalidades y la pensión media reconocida a los efectos de conocer su evolución temporal y determinar el número acumulado de jubilaciones anticipadas, así

como las diferentes legislaciones bajo las que se causaron y sus importes, cuyo detalle se aborda en la siguiente sección.

**(VI) Tabla 22.- NÚMERO DE ALTAS DE JUBILACIÓN EN EL TOTAL SISTEMA  
2016-2020**

| MODALIDAD                  | 2016           |               | 2017           |               | 2018           |               | 2019           |               | 2020           |               | VARIACIÓN ANUAL |             |               |              |
|----------------------------|----------------|---------------|----------------|---------------|----------------|---------------|----------------|---------------|----------------|---------------|-----------------|-------------|---------------|--------------|
|                            | Número         | % s/tot       | 17/16           | 18/17       | 19/18         | 20/19        |
| <b>ANTICIPADA</b>          |                |               |                |               |                |               |                |               |                |               |                 |             |               |              |
| Con coeficiente            | 95.567         | 31,14         | 90.874         | 29,39         | 92.820         | 28,32         | 81.421         | 26,87         | 79.409         | 27,79         | -4,91           | 2,14        | -12,28        | -2,47        |
| - Voluntaria               | 41.813         | 13,62         | 42.714         | 13,82         | 46.082         | 14,06         | 47.655         | 15,72         | 55.009         | 19,25         | 2,15            | 7,89        | 3,41          | 15,43        |
| - No voluntaria            | 53.754         | 17,52         | 48.160         | 15,58         | 46.738         | 14,26         | 33.766         | 11,14         | 24.400         | 8,54          | -10,41          | -2,95       | -27,75        | -27,74       |
| Sin coeficiente (*)        | 7.755          | 2,53          | 7.498          | 2,43          | 7.857          | 2,40          | 13.521         | 4,46          | 8.552          | 2,99          | -3,31           | 4,79        | 72,09         | -36,75       |
| Parcial                    | 28.987         | 9,45          | 30.521         | 9,87          | 35.363         | 10,79         | 20.337         | 6,71          | 17.995         | 6,30          | 5,29            | 15,86       | -42,49        | -11,52       |
| Especial 64 años           | 4.632          | 1,51          | 5.436          | 1,76          | 6.074          | 1,85          | 6.200          | 2,05          | 5.993          | 2,10          | 17,36           | 11,74       | 2,07          | -3,34        |
| <b>Total Anticipada</b>    | <b>136.941</b> | <b>44,62</b>  | <b>134.329</b> | <b>43,45</b>  | <b>142.114</b> | <b>43,36</b>  | <b>121.479</b> | <b>40,08</b>  | <b>111.949</b> | <b>39,18</b>  | <b>-1,91</b>    | <b>5,80</b> | <b>-14,52</b> | <b>-7,84</b> |
| <b>NO ANTICIPADA</b>       |                |               |                |               |                |               |                |               |                |               |                 |             |               |              |
| Parcial                    | 99             | 0,03          | 110            | 0,04          | 150            | 0,05          | 122            | 0,04          | 120            | 0,04          | 11,11           | 36,36       | -18,67        | -1,64        |
| Demorada                   | 13.522         | 4,41          | 13.218         | 4,28          | 14.806         | 4,52          | 14.643         | 4,83          | 13.937         | 4,88          | -2,25           | 12,01       | -1,10         | -4,82        |
| Ordinaria                  | 156.328        | 50,94         | 161.500        | 52,24         | 170.646        | 52,07         | 166.811        | 55,04         | 159.722        | 55,90         | 3,31            | 5,66        | -2,25         | -4,25        |
| <b>Total No anticipada</b> | <b>169.949</b> | <b>55,38</b>  | <b>174.828</b> | <b>56,55</b>  | <b>185.602</b> | <b>56,64</b>  | <b>181.576</b> | <b>59,92</b>  | <b>173.779</b> | <b>60,82</b>  | <b>2,87</b>     | <b>6,16</b> | <b>-2,17</b>  | <b>-4,29</b> |
| <b>Total general</b>       | <b>306.890</b> | <b>100,00</b> | <b>309.157</b> | <b>100,00</b> | <b>327.716</b> | <b>100,00</b> | <b>303.055</b> | <b>100,00</b> | <b>285.728</b> | <b>100,00</b> | <b>0,74</b>     | <b>6,00</b> | <b>-7,53</b>  | <b>-5,72</b> |

(\*) Variación debida a la jubilación anticipada de los policías locales.

**(VI) Tabla 23.- IMPORTE MEDIO DE LAS ALTAS DE JUBILACIÓN EN EL TOTAL SISTEMA  
2016-2020**

| MODALIDAD                  | 2016            |                 | 2017         |                 | 2018         |                 | 2019        |                 | 2020        |  |
|----------------------------|-----------------|-----------------|--------------|-----------------|--------------|-----------------|-------------|-----------------|-------------|--|
|                            | P. Media        | P. Media        | Incr.17/16   | P. Media        | Incr.18/17   | P. Media        | Incr.19/18  | P. Media        | Incr.20/19  |  |
| <b>ANTICIPADA</b>          |                 |                 |              |                 |              |                 |             |                 |             |  |
| Con coeficiente            | 1.468,52        | 1.464,26        | -0,29        | 1.467,93        | 0,25         | 1.526,70        | 4,00        | 1.638,72        | 7,34        |  |
| - Voluntaria               | 1.581,99        | 1.593,43        | 0,72         | 1.607,32        | 0,87         | 1.623,57        | 1,01        | 1.670,61        | 2,90        |  |
| - No voluntaria            | 1.380,26        | 1.349,70        | -2,21        | 1.330,49        | -1,42        | 1.389,99        | 4,47        | 1.566,82        | 12,72       |  |
| Sin coeficiente            | 1.867,18        | 1.886,45        | 1,03         | 1.916,42        | 1,59         | 2.151,19        | 12,25       | 2.098,48        | -2,45       |  |
| Parcial                    | 1.641,94        | 1.644,41        | 0,15         | 1.636,22        | -0,50        | 1.550,71        | -5,23       | 1.551,56        | 0,05        |  |
| Especial 64 años           | 2.222,83        | 2.222,19        | -0,03        | 2.203,09        | -0,86        | 2.212,61        | 0,43        | 2.251,38        | 1,75        |  |
| <b>Total Anticipada</b>    | <b>1.553,32</b> | <b>1.559,43</b> | <b>0,39</b>  | <b>1.566,02</b> | <b>0,42</b>  | <b>1.635,23</b> | <b>4,42</b> | <b>1.692,63</b> | <b>3,51</b> |  |
| <b>NO ANTICIPADA</b>       |                 |                 |              |                 |              |                 |             |                 |             |  |
| Parcial                    | 1.038,96        | 977,19          | -5,95        | 972,23          | -0,51        | 940,57          | -3,26       | 892,63          | -5,10       |  |
| Demorada                   | 1.192,74        | 1.198,94        | 0,52         | 1.227,59        | 2,39         | 1.269,26        | 3,39        | 1.363,51        | 7,43        |  |
| Ordinaria                  | 1.154,89        | 1.131,31        | -2,04        | 1.109,03        | -1,97        | 1.144,28        | 3,18        | 1.211,41        | 5,87        |  |
| <b>Total No anticipada</b> | <b>1.157,84</b> | <b>1.136,32</b> | <b>-1,86</b> | <b>1.118,37</b> | <b>-1,58</b> | <b>1.154,23</b> | <b>3,21</b> | <b>1.223,38</b> | <b>5,99</b> |  |
| <b>Total general</b>       | <b>1.334,31</b> | <b>1.320,16</b> | <b>-1,06</b> | <b>1.312,50</b> | <b>-0,58</b> | <b>1.347,04</b> | <b>2,63</b> | <b>1.407,24</b> | <b>4,47</b> |  |

Como puede inferirse de los datos expuestos, las pensiones de jubilación anticipada son las de mayor cuantía –todas, incluso aquellas a las que se aplica un coeficiente reductor– Así, la pensión media de esta modalidad en los casos en los que se ha aplicado un coeficiente reductor<sup>1</sup> asciende a 1.638,72 euros mensuales, superando en un 35 por 100 la pensión media de jubilación ordinaria que no pasa de 1.211,44 euros al mes.

Por otro lado, se aprecia un fuerte sesgo de género, pues las jubilaciones anticipadas corresponden de forma claramente mayoritaria a los hombres. Si bien no debe sorprender que un porcentaje más bajo de mujeres que de hombres accediendo a la jubilación dado que la participación de la mujer en el mercado laboral es más reducida, lo cierto es que la proporción de mujeres que se jubilan anticipadamente está por debajo de la media femenina en el conjunto de todas las formas de jubilación y, en especial, muy por debajo de las que se jubilan a la edad ordinaria ((VI) Tabla 24).

**(VI) Tabla 24.- PORCENTAJE DE MUJERES QUE SE JUBILAN SOBRE EL TOTAL DE ALTAS DE JUBILACIÓN POR MODALIDAD**

| MODALIDAD         | 2017   | 2018   | 2019   | 2020   |
|-------------------|--------|--------|--------|--------|
|                   | Número | Número | Número | Número |
| <b>ANTICIPADA</b> |        |        |        |        |
| Con coeficiente   | 28,3   | 33,0   | 28,2   | 32,3   |
| - Voluntaria      | 30,4   | 34,6   | 32,3   | 38,4   |
| - No voluntaria   | 26,6   | 31,6   | 24,2   | 23,7   |

Por lo que respecta a la pensión media, la brecha de género alcanza el 6,2 por 100 dentro de las jubilaciones anticipadas, un porcentaje mucho más reducido que en el conjunto de pensiones; en concreto, es 22 puntos porcentuales inferior a los que se llega en las pensiones a la edad ordinaria. En todo caso, también existen diferencias entre las distintas formas de jubilación anticipada. Así, en el caso de la voluntaria no existe brecha

<sup>1</sup> Existen también supuestos de jubilación anticipada por razón de la actividad o por discapacidad (artículo 206 Ley General de Seguridad Social). Las primeras contemplan, desde 2007, una sobrecotización para compensar el impacto que la anticipación tiene para el sistema.

de género, pues la pensión media de las mujeres es superior a la de los hombres y, por el contrario, la brecha de género en la jubilación involuntaria asciende al 18 por 100.

**(VI) Tabla 25.- NÚMEROS ÍNDICES DEL IMPORTE DE LAS ALTAS DE JUBILACIÓN POR GÉNERO**  
(Índice = 100 para el total)

| MODALIDAD         | 2017          |               | 2018          |               | 2019          |               | 2020          |               |
|-------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
|                   | Hombres       | Mujeres       | Hombres       | Mujeres       | Hombres       | Mujeres       | Hombres       | Mujeres       |
| <b>ANTICIPADA</b> |               |               |               |               |               |               |               |               |
| Con coeficiente   | <b>101,62</b> | <b>95,89</b>  | <b>101,83</b> | <b>96,95</b>  | <b>101,81</b> | <b>96,18</b>  | <b>101,20</b> | <b>97,58</b>  |
| - Voluntaria      | <b>98,82</b>  | <b>103,53</b> | <b>99,28</b>  | <b>104,26</b> | <b>99,12</b>  | <b>101,93</b> | <b>99,04</b>  | <b>101,92</b> |
| - No voluntaria   | <b>104,55</b> | <b>87,25</b>  | <b>103,78</b> | <b>87,82</b>  | <b>106,05</b> | <b>87,98</b>  | <b>106,37</b> | <b>86,91</b>  |

Por último, tiene interés presentar datos recientes sobre el número de años cotizados en las altas de jubilación.

**(VI) Tabla 26.- ALTAS DE JUBILACIÓN (año 2020)**

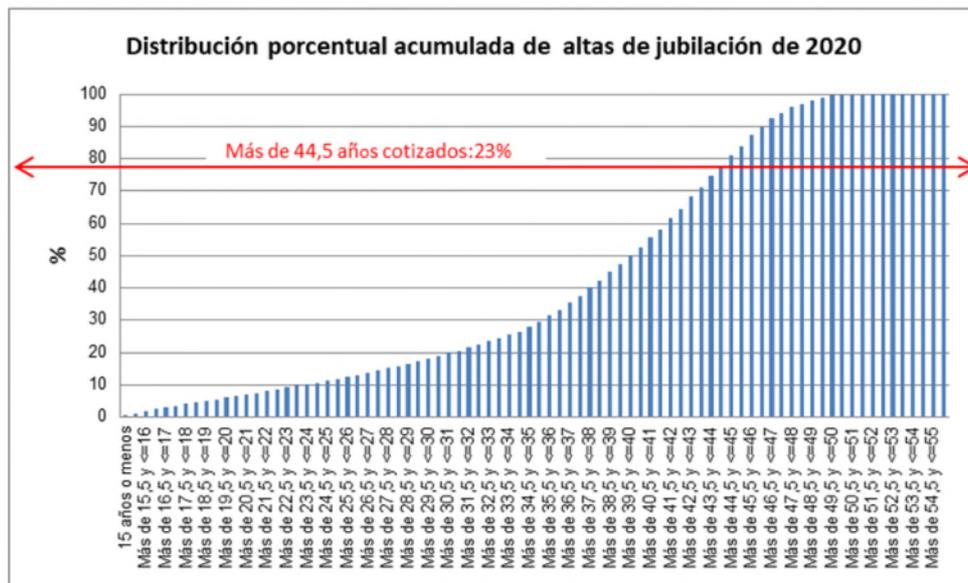
| Años cotizados      | GENERAL        | AUTÓNOMOS     | MAR          | CARBÓN       | TOTAL          | %             |
|---------------------|----------------|---------------|--------------|--------------|----------------|---------------|
| <= 15               | 1.053          | 376           | 2            | 0            | 1.431          | 0,50          |
| 16-20               | 11.778         | 4.113         | 68           | 2            | 15.961         | 5,59          |
| 21-25               | 11.119         | 3.893         | 109          | 4            | 15.125         | 5,29          |
| 26-30               | 14.929         | 4.438         | 136          | 5            | 19.508         | 6,83          |
| 31-34               | 16.321         | 4.533         | 134          | 11           | 20.999         | 7,35          |
| 35-39               | 43.009         | 12.085        | 307          | 102          | 55.503         | 19,43         |
| 40 y más            | 130.948        | 24.116        | 1.125        | 1.012        | 157.201        | 55,02         |
| <b>TOTAL</b>        | <b>229.157</b> | <b>53.554</b> | <b>1.881</b> | <b>1.136</b> | <b>285.728</b> | <b>100,00</b> |
| <b>Más de 44,50</b> | <b>55.209</b>  | <b>8.569</b>  | <b>465</b>   | <b>455</b>   | <b>64.698</b>  | <b>22,64</b>  |

Tomando como referencia el conjunto del sistema, en la actualidad (2020, último ejercicio completo) el 55 por 100 de los trabajadores se jubilan con al menos 40 años cotizados. Si nos ceñimos a los trabajadores por cuenta ajena, el número de los que se jubilan con 40 o más años cotizados es incluso más elevado. No debe olvidarse que nuestro ordenamiento

jurídico prevé que en una diversidad de supuestos (desempleo, incapacidad temporal, excedencia por cuidado de hijos y otras) se cotice a la Seguridad Social o se considere al trabajador en situación asimilada a estos efectos, pese a no desarrollarse la actividad profesional.

Si el número de años cotizados se eleva a 44 y medio, casi el 23% de los nuevos jubilados cumple esta condición.

Grafico 1.- Con datos porcentuales, la distribución acumulada es la siguiente:



Se constata que las carreras de cotización de 44,5 y más años no son en absoluto una excepción y parece más adecuado identificar como carreras largas de cotización aquellas que superen los 44,5 años reales de cotización.

Las diferencias de género de quienes han cotizado más de 44 años y medio cuando acceden a la jubilación, el 15% de las altas de mujeres corresponden a este supuesto mientras que en los hombres asciende hasta el 28%.

**(VI) Tabla 27.- ALTAS DE JUBILACIÓN AÑO 2020  
Mujeres**

| <b>Años cotizados</b> | <b>GENERAL</b> | <b>AUTÓNOMOS</b> | <b>MAR</b> | <b>CARBÓN</b> | <b>TOTAL</b>   | <b>%</b>      |
|-----------------------|----------------|------------------|------------|---------------|----------------|---------------|
| <= 15                 | 821            | 292              | 1          | 0             | 1.114          | 0,93          |
| 16-20                 | 9.498          | 3.149            | 33         | 0             | 12.680         | 10,62         |
| 21-25                 | 9.049          | 2.883            | 63         | 0             | 11.995         | 10,05         |
| 26-30                 | 10.804         | 2.987            | 63         | 0             | 13.854         | 11,61         |
| 31-34                 | 10.057         | 2.546            | 27         | 0             | 12.630         | 10,58         |
| 35-39                 | 17.557         | 3.875            | 24         | 7             | 21.463         | 17,98         |
| 40 y más              | 42.022         | 3.553            | 44         | 14            | 45.633         | 38,23         |
| <b>TOTAL</b>          | <b>99.808</b>  | <b>19.285</b>    | <b>255</b> | <b>21</b>     | <b>119.369</b> | <b>100,00</b> |
| Más 44,50             | 16.999         | 1.093            | 22         | 4             | 18.118         | 15,18         |

**(VI) Tabla 28.- ALTAS DE JUBILACIÓN AÑO 2020  
Hombres**

| <b>Años cotizados</b> | <b>GENERAL</b> | <b>AUTÓNOMOS</b> | <b>MAR</b>   | <b>CARBÓN</b> | <b>TOTAL</b>   | <b>%</b>      |
|-----------------------|----------------|------------------|--------------|---------------|----------------|---------------|
| <= 15                 | 232            | 84               | 1            | 0             | 317            | 0,19          |
| 16-20                 | 2.280          | 964              | 35           | 2             | 3.281          | 1,97          |
| 21-25                 | 2.070          | 1.010            | 46           | 4             | 3.130          | 1,88          |
| 26-30                 | 4.125          | 1.451            | 73           | 5             | 5.654          | 3,40          |
| 31-34                 | 6.264          | 1.987            | 107          | 11            | 8.369          | 5,03          |
| 35-39                 | 25.452         | 8.210            | 283          | 95            | 34.040         | 20,46         |
| 40 y más              | 88.926         | 20.563           | 1.081        | 998           | 111.568        | 67,06         |
| <b>TOTAL</b>          | <b>129.349</b> | <b>34.269</b>    | <b>1.626</b> | <b>1.115</b>  | <b>166.359</b> | <b>100,00</b> |
| Más 44,50             | 38.210         | 7.476            | 443          | 451           | 46.580         | 28,00         |

#### **C .4 Pensiones en vigor que causaron alta anticipadamente con coeficiente reductor de la pensión**

Una vez analizadas las características principales de las altas de jubilación anticipada y teniendo en cuenta su elevado número, seguidamente se analiza de manera detallada los pensionistas actuales que se jubilaron anticipadamente con coeficiente reductor. En la

actualidad el colectivo ascienden a 1.299.339 pensionistas según la siguiente distribución<sup>2</sup>.

**(VI) Tabla 29.- PENSIONES EN VIGOR QUE SE CAUSARON ANTICIPADAMENTE POR SEXO Y AÑOS COTIZADOS**

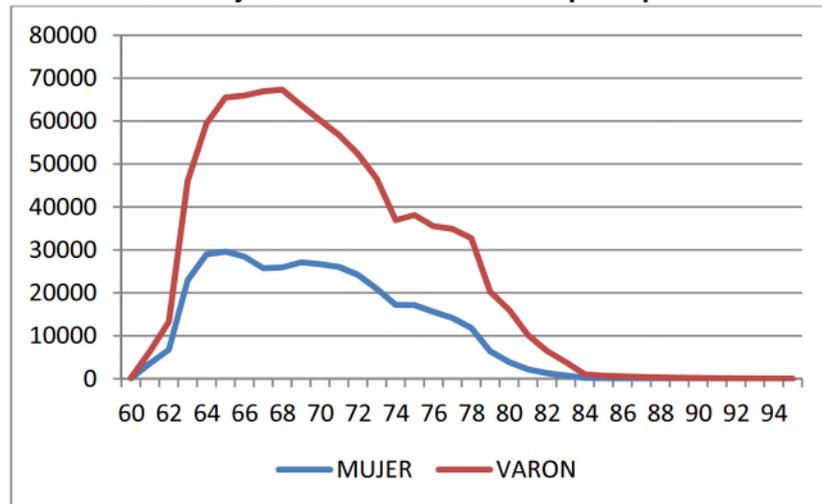
| Periodo cotizado  | Mujeres        |                 | Hombres        |                 | Total            |                 |
|-------------------|----------------|-----------------|----------------|-----------------|------------------|-----------------|
|                   | Número         | P.media         | Número         | P.media         | Número           | P.media         |
| Menos de 40 años  | 225.361        | 896,64          | 368.537        | 1.274,83        | 593.898          | 1.131,32        |
| 40                | 21.717         | 1.523,39        | 78.969         | 1.557,98        | 100.686          | 1.550,52        |
| 41                | 23.897         | 1.601,11        | 78.870         | 1.555,21        | 102.767          | 1.565,89        |
| 42                | 25.899         | 1.668,66        | 78.917         | 1.579,70        | 104.816          | 1.601,68        |
| 43                | 24.887         | 1.685,94        | 77.525         | 1.606,83        | 102.412          | 1.626,06        |
| 44                | 23.437         | 1.663,20        | 74.862         | 1.632,32        | 98.299           | 1.639,68        |
| 45                | 19.496         | 1.651,80        | 61.839         | 1.685,32        | 81.335           | 1.677,28        |
| 46                | 13.108         | 1.650,76        | 45.119         | 1.750,61        | 58.227           | 1.728,13        |
| 47                | 6.660          | 1.696,34        | 29.466         | 1.821,19        | 36.126           | 1.798,17        |
| 48                | 3.545          | 1.693,82        | 12.545         | 1.875,65        | 16.090           | 1.835,59        |
| 49                | 947            | 1.686,00        | 3.018          | 1.892,84        | 3.965            | 1.843,44        |
| 50 o más          | 130            | 1.396,32        | 588            | 1.683,66        | 718              | 1.631,64        |
| <b>TOTAL</b>      | <b>389.084</b> | <b>1.209,22</b> | <b>910.255</b> | <b>1.487,55</b> | <b>1.299.339</b> | <b>1.404,20</b> |
| <b>44,5 o más</b> | <b>54.857</b>  | <b>1.666,48</b> | <b>182.634</b> | <b>1.741,53</b> | <b>237.491</b>   | <b>1.724,19</b> |

Los datos recogidos en la (VI) Tabla 29 permiten apreciar que el número de hombres jubilados anticipadamente es sensiblemente mayor al de mujeres: éstas solo representan un 30 por 100 del total. Este porcentaje desciende al 23% del total cuando los jubilados han cotizado 44,5 años o más.

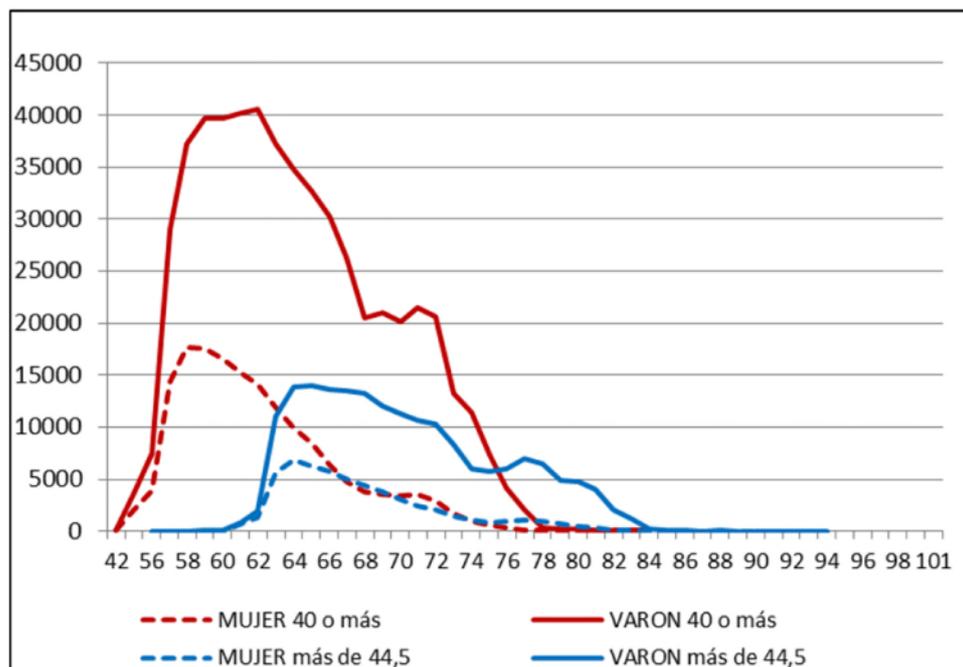
Respecto a la edad de este colectivo, la edad media de los jubilados anticipados es muy similar en ambos géneros: 69,7 años en las mujeres y 70,1 en los hombres. En cambio, el grupo más numeroso de hombres que accedieron a la jubilación anticipada tiene en la actualidad 68 años, mientras que en el caso de las mujeres esta edad es de 65 años.

<sup>2</sup> Debe tenerse en cuenta que el número de años cotizados puede no corresponder a periodos reales de cotización puesto que se consideró como cotizado todo el período desde el cumplimiento de la edad límite para empezar a trabajar, para todos los que trabajaron al menos un día antes de enero de 1967.

**Gráfico 2.- Distribución de los jubilados de forma anticipada por edad actual y género**



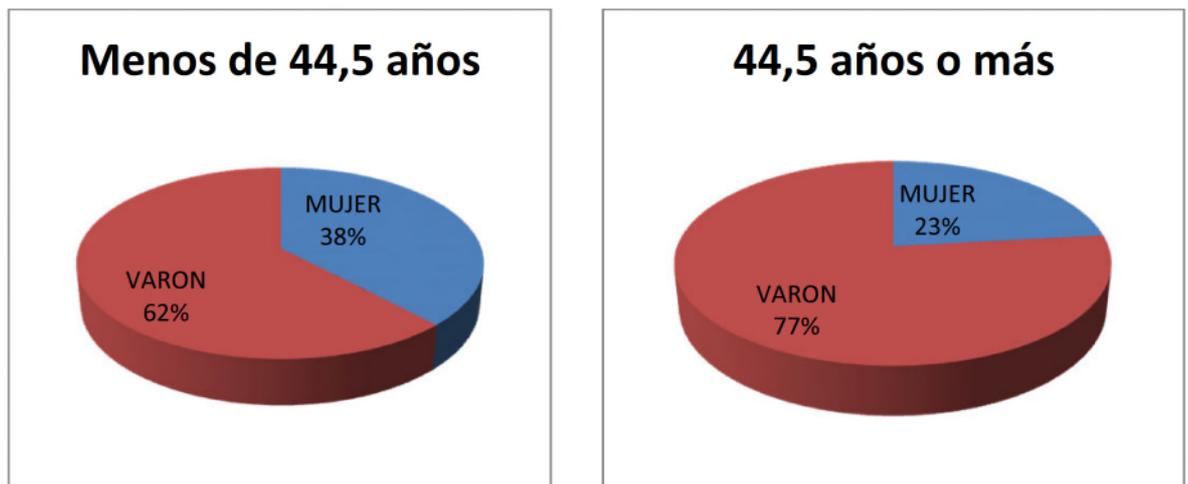
**Gráfico 3.- Distribución de los jubilados de forma anticipada con 40 años o más cotizados por edad actual y género**



La edad media de los jubilados anticipados con más de 44,5 años cotizados es muy similar a la de los que han cotizado 40 años o más, es decir, las características de edad y género no permiten establecer diferencias entre estos dos grupos, la característica diferenciadora es la cuantía de la pensión.

El número de mujeres jubiladas anticipadamente es inferior al de hombres, pero aún es más reducido si se considera el grupo de los que han cotizado 44,5 o más años, tal como puede verse en el gráfico 4. Se trata de una manifestación más de la mayor irregularidad característica de las carreras de cotización femeninas.

**Gráfico 4.- Distribución de los jubilados de forma anticipada por género y periodo cotizado**



Por otro lado, la proporción entre los que se jubilan involuntariamente y los que lo hacen voluntariamente es próxima, los primeros son el 48,8% mientras que los segundos representan el 50,6%.

**(VI) Tabla 30 - JUBILACIONES ANTICIPADAS CON 44,5 AÑOS COTIZADOS O MÁS  
POR GÉNERO Y VOLUNTARIEDAD**

| Voluntariedad | MUJER         |                 | VARON          |                 | TOTAL          |                 |
|---------------|---------------|-----------------|----------------|-----------------|----------------|-----------------|
|               | Número        | Pensión media   | Número         | Pensión media   | Número         | Pensión media   |
| Involuntarias | 23.211        | 1.619,64        | 89.066         | 1.798,13        | 112.277        | 1.761,23        |
| Voluntarias   | 30.915        | 1.714,84        | 92.349         | 1.690,18        | 123.264        | 1.696,36        |
| Otras         | 731           | 1.164,96        | 1.219          | 1.541,43        | 1.950          | 1.408,64        |
| <b>TOTAL</b>  | <b>54.857</b> | <b>1.666,48</b> | <b>182.634</b> | <b>1.741,53</b> | <b>237.491</b> | <b>1.724,19</b> |

La pensión media más alta corresponde a las mujeres que se jubilan anticipadamente de forma voluntaria, seguida de la que corresponde a los hombres que lo hacen involuntariamente<sup>3</sup>. En todo caso se trata de pensiones medias elevadas.

### **C.5 ELEMENTOS CONFIGURADORES Y LÓGICA DE FUNCIONAMIENTO DE LA JUBILACIÓN ANTICIPADA.**

En esta sección se repasan los principales elementos reguladores del acceso a la jubilación anticipada en nuestro sistema.

#### **Edad de acceso y coeficientes reductores de la cuantía de la pensión.**

La jubilación anticipada en el sistema español de Seguridad Social viene regulada en los artículos 207 y 208 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, en los que se establecen unos coeficientes reductores de la pensión de jubilación, que varían en función del anticipo de la edad de jubilación y del periodo de cotización que se haya acreditado (a mayor período cotizado menor coeficiente reductor y del mismo modo, a menor anticipo de la jubilación, menor coeficiente reductor).

La aplicación de estos coeficientes reductores opera tanto si la persona beneficiaria accede de manera forzosa a la jubilación anticipada (supuesto que contempla el artículo

---

<sup>3</sup> Las más bajas son las de mujeres del apartado "Otras" porque aquí se incluyen 1.455 pensiones de la mutualidad textil con una cuantía media de 944 €/mes.

207 TRLGSS), como cuando accede de manera voluntaria a ella (supuesto al que se refiere el artículo 208 TRLGSS). La diferencia entre ambos supuestos radica en que los coeficientes reductores aplicables son inferiores cuando la anticipación de la edad de jubilación se origina por causas que no son imputables a la voluntad del trabajador, atenuándose, así, el impacto de la anticipación en el importe de la pensión para aquellas personas que no pueden decidir sobre su edad de jubilación.

**(VI) Tabla 31. Coeficientes trimestrales (vigentes en 2020)**

| PERIODO DE COTIZACIÓN   | COEFICIENTES  |               |
|---|---------------|---------------|
|   | NO VOLUNTARIA | VOLUNTARIA    |
| Inferior a 38 años y 6 meses  | 1,875 por 100 | 2 por 100     |
| Igual o superior a 38 años y 6 meses e inferior a 41 años 6 meses   | 1,750 por 100 | 1,875 por 100 |
| Igual o superior a 41 años y 6 meses e inferior a 44 años y 6 meses | 1,625 por 100 | 1,750 por 100 |
| Igual o superior a 44 años y 6 meses                                | 1,500 por 100 | 1,625 por 100 |

Uno de los principales rasgos que comparten los sistemas de pensiones –muy en particular en aquellos de reparto como el español– es que la cuantía de la pensión de jubilación se determina con base en dos aspectos fundamentales: por un lado, la edad del trabajador que accede a la condición de jubilado; y, por otro, la carrera de cotización a lo largo de su vida profesional. Ambos aspectos aparecen reflejados, con una importancia equivalente, en el vigente artículo 205.1 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre.

Dentro de este esquema de funcionamiento, es importante resaltar que las carreras de cotización más prolongadas reciben un tratamiento favorable en nuestro sistema de pensiones<sup>4</sup>:

---

<sup>4</sup> Se obvian en este punto las modificaciones previstas en el Acuerdo social del 1 de julio de 2021 que previsiblemente habrán de culminar su tramitación normativa como proyecto de ley a lo largo de este mismo año. Tales modificaciones persiguen reforzar el tratamiento favorable de las carreras más largas.

- En primer lugar, hay una modulación –a la baja– de la edad de jubilación en el supuesto de acceso a la pensión de jubilación ordinaria a los 65 años con derecho al 100 por 100 de la cuantía de la pensión cuando el tiempo cotizado es superior a 37 años y 3 meses en 2021 (serán 38 años y 6 meses en 2027); recuérdese que en el resto de casos la edad de jubilación es hoy (2021) de 66 años (serán 67 años en 2027, con derecho al 100 por 100 si ha cotizado al menos 37 años).
- En segundo lugar, en las dos modalidades de jubilación anticipada, por voluntad del interesado y por causa no imputable al trabajador, los coeficientes reductores a aplicar en función del tiempo de anticipación son menores cuanto más largo es el periodo de cotización acumulado. A modo de ejemplo, en la jubilación anticipada voluntaria el coeficiente de reducción por trimestre varía del siguiente modo: el 2 por 100, cuando se acredite un período de cotización inferior a treinta y ocho años y seis meses; el 1,875 por 100, si el periodo cotizado es de al menos 38 años y 6 meses e inferior a 41 años y 6 meses; el 1,750 por 100, cuando el número de años cotizados se sitúa entre 41 años y 6 meses y 44 años y 6 meses; y, en fin, el 1,625 por 100, si la carrera de cotización se prolonga por encima de ese umbral.

## **VALORACIÓN ECONÓMICA DE LA APLICACIÓN DE LOS NUEVOS COEFICIENTES REDUCTORES A LAS PENSIONES EN VIGOR QUE SE CAUSARON CON COEFICIENTES MÁS ALTOS**

### **Antecedentes**

La jubilación anticipada, antes de la edad ordinaria de jubilación, se aplica desde el año 1967 a los trabajadores mayores de 60 años que reunían la condición de mutualista antes del 1 de enero de 1967 y que contaban con 50 años de edad en esa fecha. Posteriormente, se suprimió el requisito de ostentar, al menos, 50 años de edad el 1 de enero de 1967. Para acceder a la jubilación anticipada desde la condición de mutualista, deben reunirse todos los requisitos para jubilarse excepto la edad.

Para el cálculo de la pensión de jubilación anticipada se aplicaba un coeficiente reductor del 8% anual, pudiendo anticiparse la jubilación hasta 5 años. Se concluye pues que la pensión se reducía, en función de la edad de acceso a la jubilación, entre un 8% y un 40%.

La *Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social*, estableció un coeficiente reductor anual del 7% para aquellos trabajadores mutualistas que acreditasen cuarenta ó más años de cotización y el cese en el trabajo fuera por causa no imputable a la libre voluntad de trabajador. Estos coeficientes reductores se modifican con la aprobación del *Real Decreto-ley 16/2001, de 27 de diciembre, de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible*.

El Real Decreto-Ley 16/2001, contempla para los trabajadores mayores de 60 años que ostenten la condición de mutualistas antes del 1/1/1967 y que reúnan los requisitos de involuntariedad en el cese de la actividad laboral y de haber cotizado efectivamente un período mínimo de treinta años, la aplicación de los siguientes coeficientes reductores:

|                                       |      |
|---------------------------------------|------|
| Entre 31 y 34 años de cotización..... | 7,5% |
| Entre 35 y 37 años de cotización..... | 7%   |
| Entre 38 y 39 años de cotización..... | 6,5% |
| Con 40 ó más años de cotización ..... | 6%   |

Este Real Decreto también introduce por primera vez la jubilación anticipada a todos los trabajadores (no sólo a los Mutualistas) a partir de los 61 años que hayan cesado involuntariamente en el trabajo y que hayan cotizado al menos 30 años, con los coeficientes correctores:

|                                       |      |
|---------------------------------------|------|
| Con 30 años de cotización.....        | 8%   |
| Entre 31 y 34 años de cotización..... | 7,5% |
| Entre 35 y 37 años de cotización..... | 7%   |
| Entre 38 y 39 años de cotización..... | 6,5% |

Con 40 ó más años de cotización ..... 6%

Posteriormente la *Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social*, establece con efectos desde el 1 de enero de 2007 la mejora de las pensiones de jubilación anticipada causadas con anterioridad al 1 de enero de 2002 por trabajadores adscritos al mutualismo antes del 1/1/1967 que acrediten, al menos, 35 años de cotización y que la extinción del contrato de trabajo haya sido por causa no imputable a la libre voluntad de trabajador. Esta mejora consiste en la percepción de un complemento mensual de 14 pagas que se acumula a la pensión. La cuantía de la mejora varía según la edad que el trabajador tuviera en el momento de la aplicación del coeficiente reductor para la determinación de la pensión:

|                                 |              |
|---------------------------------|--------------|
| Con sesenta años .....          | 63 euros/mes |
| Con sesenta y un años.....      | 54 euros/mes |
| Con sesenta y dos años .....    | 45 euros/mes |
| Con sesenta y tres años.....    | 36 euros/mes |
| Con sesenta y cuatro años ..... | 18 euros/mes |

La Ley 27/2011 introduce la jubilación anticipada por voluntad del interesado exigiendo la concurrencia de los siguientes requisitos:

- Tener cumplidos 63 años de edad.
- Acreditar un periodo mínimo de cotización efectiva de 33 años, sin computar días cuota.
- Que el importe de la pensión sea superior a la cuantía de la pensión mínima que correspondería al interesado por su situación familiar al cumplimiento de los 65 años de edad.

En la modalidad derivada del cese en el trabajo por causa no imputable a la libre voluntad del trabajador la Ley 27/2001 exige:

- Tener cumplidos los 61 años de edad.

- Estar inscrito como demandante de empleo durante, al menos, 6 meses inmediatamente anteriores a la solicitud.

Común a ambas modalidades son los coeficientes reductores aplicables, por cada trimestre o fracción de trimestre que, en el momento del hecho causante, le falte al trabajador para cumplir la edad legal de jubilación:

- 1,875 por 100 por trimestre para los que tengan menos de 38 años y 6 meses cotizados.
- 1,625 por 100 por trimestre para los trabajadores con al menos 38 años y 6 meses cotizados.

El cómputo de los periodos de cotización se debe realizar por periodos completos, sin equiparar a un periodo la fracción del mismo.

Ley 5/2013, de 15 de marzo, los coeficientes reductores aplicables son:

En la jubilación anticipada voluntaria:

- 2% por trimestre si se acredita un periodo de cotización inferior a 38 años y 6 meses.
- 1,875% por trimestre si el periodo de cotización es igual o superior a 38 años y 6 meses e inferior a 41 años y 6 meses.
- 1,750% si el periodo es igual o superior a 41 años y 6 meses e inferior a 44 años y 6 meses.
- 1,625% cuando el periodo de cotización sea igual o superior a 44 años y 6 meses.

En la jubilación anticipada involuntaria:

- 1,875% por trimestre si se acredita un periodo de cotización inferior a 38 años y 6 meses.
- 1,750% por trimestre si el periodo de cotización es igual o superior a 38 años y 6 meses e inferior a 41 años y 6 meses.

- 1,625% si el periodo es igual o superior a 41 años y 6 meses e inferior a 44 años y 6 meses.
- 1,5% cuando el periodo de cotización sea igual o superior a 44 años y 6 meses.

Finalmente, en el presente proyecto de Ley se modifica también la jubilación anticipada.

Respecto a la jubilación anticipada voluntaria, los coeficientes pasarán a ser mensuales para dar más flexibilidad a los futuros pensionistas y fomentar el desplazamiento voluntario de la edad de acceso a la jubilación. Además, se dará un tratamiento más favorable a las carreras de cotización más largas.

En cuanto a la jubilación anticipada involuntaria, se mejoran dos aspectos: de un lado, se establecen coeficientes mensuales, en lugar de trimestrales; y, de otro, en relación con los dos años inmediatamente anteriores a la edad de jubilación ordinaria, se aplican en la determinación de la pensión de jubilación anticipada involuntaria los mismos coeficientes que en la modalidad voluntaria en aquellos supuestos en los que el nuevo coeficiente es más favorable que el hasta ahora vigente, entre otros.

La aplicación de coeficientes reductores en la determinación de la cuantía de la pensión de aquellos pensionistas que adelantan el acceso a la jubilación respecto a la edad ordinaria es una previsión común en los sistemas de pensiones de reparto del entorno europeo de referencia. No es, por tanto, una singularidad del modelo español.

Su introducción responde a una triple lógica de equidad, adecuación y sostenibilidad que se vería seriamente perjudicada si tales coeficientes se eliminaran, al generar importantes diferencias en el valor de la pensión de personas trabajadoras con similares esfuerzos contributivos. Los datos muestran que la aplicación de coeficientes reductores mejora la equidad del sistema al prevenir la desigualdad en las condiciones de acceso que se produciría si a dos trabajadores que han cotizado lo mismo se les concediera el mismo importe de pensión, aunque uno de ellos se haya jubilado antes de alcanzar la edad ordinaria de jubilación. De ahí que sea lógico que un adelanto de la edad de acceso a la jubilación tenga algún reflejo en la cuantía de la pensión, porque va a percibirse durante

un periodo más prolongado, de igual forma que un retraso en la misma conlleva una mejora en la cuantía por inversa razón.

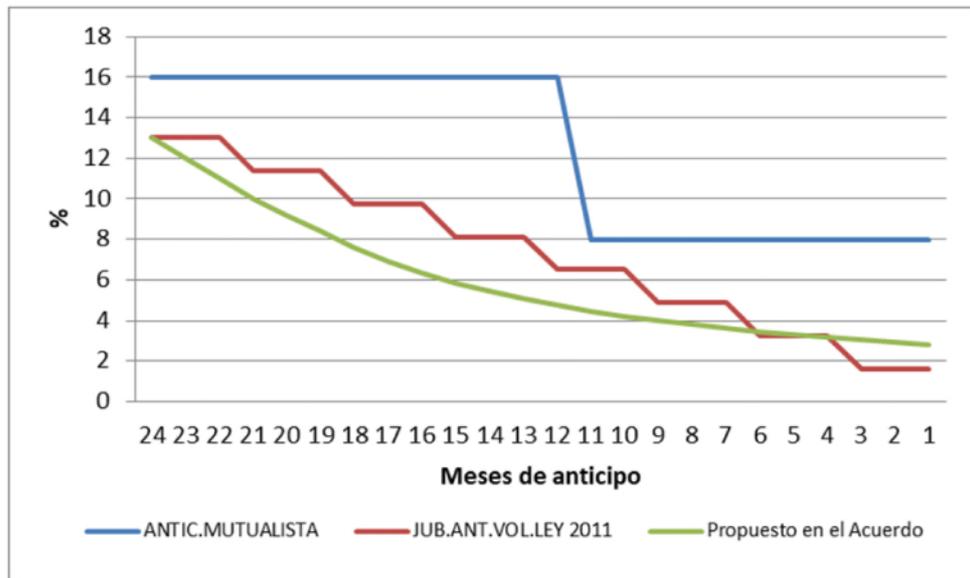
Sin perjuicio de lo anterior, y como reconocimiento del importante esfuerzo contributivo realizado, nuestro ordenamiento ofrece ya un tratamiento más favorable a las carreras más prolongadas a través de la modulación de los coeficientes reductores en los supuestos de jubilación anticipada, de la previsión de una jubilación ordinaria a los 65 años o el establecimiento de mejoras adicionales de la pensión por la prolongación de la vida laboral.

Como el nuevo marco regulador definido por el Acuerdo, sin duda más atractivo y equitativo que el vigente, no contempla específicamente las jubilaciones anticipadas ya producidas y se considera que merece ser objeto de consideración se ha valorado la aplicación de los nuevos coeficientes reductores a aquellos con vida laboral mas larga.

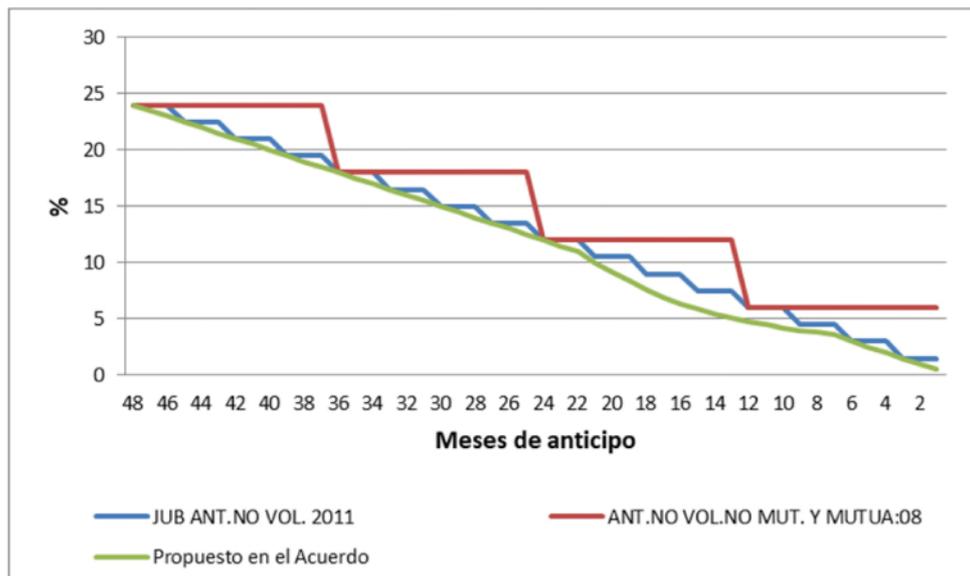
Es claro que el coeficiente reductor por anticipar la edad de jubilación varía en función de la normativa vigente aplicable en la fecha del hecho causante y del periodo de anticipo. Gráficamente se tiene:

**C**

**Comparación de coeficientes reductores para jubilaciones anticipadas voluntarias con 44,5 años cotizados o más**



**Comparación de coeficientes reductores para jubilaciones anticipadas involuntarias con 44,5 años cotizados o más**



En este apartado se valora la aplicación de los coeficientes propuestos en el `proyecto de Ley al colectivo que se jubiló con coeficientes inferiores, sin efectos retroactivos.

### **Cuantificación económica**

De las 237.491 prestaciones se ha recalculado la pensión individualmente, con la aplicación de los nuevos coeficientes recogidos en el proyecto de Ley al 81,2%. Las razones de la no inclusión de las restantes son, mayoritariamente, porque no se dispone sin acudir al expediente, y un 10,2% porque están en cuantía máxima.

#### **Pensiones de jubilación anticipada en vigor con más de 44,5 años cotizados**

|   |                |             |
|---|----------------|-------------|
| Pensiones de jubilación anticipada en vigor con más de 44,5 años cotizados: |                |             |
| TOTAL   | 237.491        | 100,0       |
| Pensiones en tope máximo  | 24.108         | 10,2        |
| Con información a completar del expediente                                  | 13.358         | 5,6         |
| Situaciones especiales  | 7.119          | 3,0         |
| Estudiadas que no reciben complemento (**)                                  | <b>192.906</b> | <b>81,2</b> |

El **coste anual, en euros de 2021**, de aplicar los nuevos coeficientes a las 192.906 prestaciones es el siguiente, teniendo en cuenta que en muchos casos los coeficientes coinciden y por tanto la pensión no se verá alterada:



MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES

SECRETARÍA DE ESTADO DE SEGURIDAD SOCIAL Y PENSIONES

Prestaciones de jubilación anticipada en vigor con más de 44,5 años cotizados

| Código de Tipo de situación de jubilación | Tipo de situación de jubilación  | Nº             | PM actual €/mes | Complemento medio mensual € | Edad media   | Aumento de gasto anual (En millones de euros) | Valor actual (En millones de euros) | Observaciones   |
|---|--|----------------|-----------------|-----------------------------|--------------|---|-------------------------------------|---|
| 3   | ANTIC.NO VOLUNT.MUTUAL.H.C.DESDE 01/2002<br>Se jubilaron con un 30% por anticipo de 5 años   | 19.592         | 1.738,35        | 9,51                        | 79,06        | 2,61  | 35,59                               | 6% anual y hasta 5 años de adelanto.                                      |
|   | <b>Suma</b>  | <b>24.010</b>  | <b>1.682,97</b> |                             | <b>78,70</b> |   |                                     |   |
| 11  | ANTIC.NO VOLUNT.NO MUTUAL.H.C.DESDE 2008   | 24.388         | 1.658,99        | 6,52                        | 67,08        | 2,23  | 42,48                               | 6% anual y hasta 4 años de adelanto.                                      |
| 12  | ANTIC.NO VOLUNT.MUTUALIS. H.C.DESDE 2008   | 31.757         | 1.794,55        | 11,78                       | 72,64        | 5,24  | 87,14                               | 6% anual y hasta 4 años de adelanto.                                      |
| 18  | JUB. ANTICIP. NO VOLUNTARIA LEY 27/2011  | 16.770         | 1.705,14        | 4,56                        | 65,11        | 1,07  | 23,16                               | 1,5% trim., hasta 4 años de adelanto.                                     |
|   | <b>Suma no voluntaria</b>  | <b>96.925</b>  | <b>1.717,33</b> |                             | <b>11,14</b> |   | <b>164,76</b>                       |   |
| 1   | ANTICIPADA DE MUTUALISTA<br>Se jubilaron con un 24% por anticipo de 3 años<br>Se jubilaron con un 32% por anticipo de 4 años<br>Se jubilaron con un 40% por anticipo de 5 años | 12.731         | 1.546,20        | 82,62                       | 75,79        | 14,73   | 217,91                              | 8% anual y hasta 5 años de adelanto.                                      |
|   | <b>Suma</b>  | <b>20.632</b>  | <b>1.447,98</b> |                             | <b>75,54</b> |   |                                     |   |
| 19  | JUB. ANTICIPADA VOLUNTARIA LEY 27/2011   | 75.251         | 1.573,07        | 18,84                       | 67,95        | 19,85   | 433,53                              | 1,625% trim., hasta 2 años de adelanto.                                   |
|   | <b>Suma voluntaria</b>   | <b>95.883</b>  | <b>1.546,15</b> |                             | <b>69,58</b> | <b>34,58</b>                                  | <b>600,77</b>                       |   |
|   | <b>TOTAL</b>   | <b>192.808</b> |                 |                             |              | <b>45,72</b>                                  | <b>765,53</b>                       | Gasto correspondiente al 85% de las prestaciones en vigor de estos tipos. |

Como se deduce del cuadro este reconocimiento supondrá un aumento anual del gasto de 45,72M€ y un compromiso futuro en valor actual de 765,53 M€,

Hay que tener en cuenta que aunque la revisión hay que realizarla a todas las pensiones indicadas hay muchos casos, tal como se aprecia en el cuadro que los porcentajes coinciden y por tanto la pensión no se verá alterada.

- **Ampliación de la exoneración de cuotas a trabajadores mayores de 65 años a aquellos con contrato temporal.**

La distribución del número de trabajadores con contrato temporal según la edad es la siguiente:

| Etiquetas de fila    | RG. CARBON | RG. DEL MAR(AJENA) | RG. GENERAL      | Total            |
|----------------------|------------|--------------------|------------------|------------------|
| Menos de 16 años     |            |                    | 71               | 71               |
| Entre 16 a 19 años   |            | 463                | 140.429          | 140.892          |
| Entre 20 a 24 años   | 5          | 1.391              | 577.946          | 579.342          |
| Entre 25 a 29 años   | 19         | 1.915              | 680.630          | 682.564          |
| Entre 30 a 34 años   | 21         | 1.925              | 569.370          | 571.316          |
| Entre 35 a 39 años   | 19         | 1.892              | 524.887          | 526.798          |
| Entre 40 a 44 años   | 21         | 2.077              | 556.502          | 558.600          |
| Entre 45 a 49 años   | 16         | 1.936              | 498.903          | 500.855          |
| Entre 50 a 54 años   | 11         | 1.726              | 395.855          | 397.592          |
| Entre 55 a 59 años   | 8          | 1.199              | 272.562          | 273.769          |
| Entre 60 a 64 años   | 2          | 382                | 205.041          | 205.425          |
| Mas de 64 años       | 1          | 90                 | 17.817           | 17.908           |
| No consta            |            |                    | 77               | 77               |
| <b>Total general</b> | <b>123</b> | <b>14.996</b>      | <b>4.440.090</b> | <b>4.455.209</b> |

Los beneficiarios de la medida sería una media anual de 18.000 trabajadores, el importe de de las cotizaciones exoneradas se estima en 69M€/año.

## 1.2. Efectos en la competencia

No se aprecian efectos sobre la competencia en el mercado.

## 2. ANÁLISIS DE LAS CARGAS ADMINISTRATIVAS

Esta ley no afecta a las cargas administrativas existentes al mantener las mismas obligaciones, por lo que no se incrementan.

### 3. IMPACTO POR RAZÓN DE GÉNERO

De conformidad con artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres, y el artículo 26.3.f) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, el proyecto de ley no contiene disposiciones diferenciadas para los trabajadores y para las trabajadoras, ni normas específicas relacionadas con el género, aunque se prevé a través de las modificaciones de los artículos 207 y 208 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, así como de la disposición adicional décima de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto legislativo 2/2015, de 23 de octubre, unas medidas dirigidas a igualar el servicio militar obligatorio o la prestación social sustitutoria y la prestación del servicio social femenino en el acceso a la jubilación anticipada, así como a incentivar la contratación de la mujer, al contemplarse la posibilidad de acordar la jubilación obligatoria de determinados trabajadores al cumplir la edad ordinaria de jubilación siempre que se lleve a cabo la contratación al menos de una mujer.

A los efectos de favorecer la prolongación de la vida laboral a las personas trabajadoras la presente norma establece que no sea posible acordar cláusulas convencionales que prevean la jubilación forzosa por el cumplimiento de una edad inferior a 68 años.

Excepcionalmente, y como una medida de fomento del empleo de las mujeres en aquellos sectores productivos donde esta subrepresentada, este límite podrá rebajarse hasta la edad ordinaria de jubilación fijada por la normativa de Seguridad Social cuando la tasa de ocupación de las trabajadoras en alguna de las actividades económicas correspondientes al ámbito funcional del convenio sea inferior al 20 por ciento de las personas ocupadas en las mismas.

La aplicación de esta excepción exigirá, además, el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- Que la persona trabajadora afectada tenga derecho al cien por ciento de la pensión ordinaria de jubilación en su modalidad contributiva.
- Que en el CNAE al que esté adscrita la persona afectada por la aplicación de esta cláusula concurra una tasa de ocupación de empleadas inferior al 20 por ciento sobre el total de trabajadores de dicho CNAE a la fecha de efectos de la decisión extintiva. Este CNAE será el que resulte aplicable para la determinación de los tipos de cotización para la cobertura de las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.
- Que cada extinción contractual en aplicación de esta previsión afecte a un puesto de trabajo vinculado a algunas de las actividades económicas antes mencionadas; y que cada extinción en aplicación de esta previsión lleve aparejada simultáneamente **la contratación indefinida y a tiempo completo de, al menos, una mujer.**

Ello supone que en las siguientes actividades económicas si alguna persona trabajadora decide prorrogar su vida laboral en alguna de estas actividades y no hay acuerdo con el empleador, este tendrá la obligación de contratar a una mujer. Las actividades son las siguientes:

Las actividades en color son aquellas en que la mujer no alcanza el 15% de representación. El resto son las que no alcanza el 20% de representación.

| CNAE-2009 | CNAE-2010 Descripción                    | Hombres | Mujeres | Total  | Porcentaje de mujeres sobre Total |
|-----------|--|---------|---------|--------|-----------------------------------|
| 2         | Silvicultura y explotación forestal      | 27149   | 3744    | 30893  | 12,12                             |
| 3         | Pesca y acuicultura                      | 20575   | 1516    | 22091  | 6,86                              |
| 5         | Extracción de antracita, hulla y lignito | 894     | 84      | 978    | 8,59                              |
| 6         | Extracción de crudo de petróleo y gas na | 223     | 35      | 258    | 13,57                             |
| 7         | Extracción de minerales metálicos        | 2755    | 480     | 3235   | 14,84                             |
| 8         | Otras industrias extractivas             | 13000   | 1407    | 14407  | 9,77                              |
| 16        | Industria de la madera y del corcho, exc | 41130   | 7272    | 48402  | 15,02                             |
| 19        | Coquerías y refino de petróleo           | 6618    | 1578    | 8196   | 19,25                             |
| 23        | Fabricación de otros productos minerales | 77648   | 14481   | 92129  | 15,72                             |
| 24        | Metalurgia; fabricación de productos de  | 62760   | 7829    | 70589  | 11,09                             |
| 25        | Fabricación de productos metálicos, exce | 192512  | 32037   | 224549 | 14,27                             |
| 28        | Fabricación de maquinaria y equipo n.c.o | 95627   | 18411   | 114038 | 16,14                             |
| 30        | Fabricación de otro material de transpor | 43071   | 8682    | 51753  | 16,78                             |
| 31        | Fabricación de muebles                   | 42514   | 10217   | 52731  | 19,38                             |
| 33        | Reparación e instalación de maquinaria y | 69767   | 10608   | 80375  | 13,2                              |
| 37        | Recogida y tratamiento de aguas residual | 4587    | 961     | 5548   | 17,32                             |
| 38        | Recogida, tratamiento y eliminación de r | 77251   | 18516   | 95767  | 19,33                             |
| 41        | Construcción de edificios                | 309863  | 45318   | 355181 | 12,76                             |
| 42        | Ingeniería civil                         | 42679   | 4897    | 47576  | 10,29                             |

|      |   |           |         |           |       |
|------|---|-----------|---------|-----------|-------|
| 43   | Actividades de construcción especializada | 446777    | 51886   | 498663    | 10,41 |
| 45   | Venta y reparación de vehículos de motor  | 201267    | 40098   | 241365    | 16,61 |
| 49   | Transporte terrestre y por tubería        | 360785    | 54065   | 414850    | 13,03 |
| 50   | Transporte marítimo y por vías navegables | 9926      | 2286    | 12212     | 18,72 |
| 80   | Actividades de seguridad e investigación  | 107591    | 24240   | 131831    | 18,39 |
| Suma |   | 2.256.969 | 360.648 | 2.617.617 |       |

#### **4. IMPACTO EN LA FAMILIA, INFANCIA Y ADOLESCENCIA**

De acuerdo con lo previsto en la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de protección a las familias numerosas, introducida por la disposición final quinta de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, en la redacción dada por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, esta norma no tendrá impacto alguno.

#### **5. IMPACTO EN MATERIA DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES, NO DISCRIMINACIÓN Y ACCESIBILIDAD UNIVERSAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD**

Se constata que los preceptos del presente proyecto tienen un impacto neutro en este ámbito.

#### **5. OTROS IMPACTOS**

No se consideran.

#### **VII. EVALUACIÓN EX POST**

Dada la naturaleza y contenido de la norma proyectada, una vez considerado lo dispuesto en el artículo 28.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, y en el artículo 3 del Real Decreto 286/2017, de 24 de marzo, por el que se regulan el Plan Anual Normativo y el Informe Anual de Evaluación Normativa de la Administración General del Estado y se crea la Junta de Planificación y Evaluación Normativa, se considera que la disposición no debe ser sometida a evaluación por sus resultados.



S/Ref.: ID 45/21

N/Ref.: 151/2021

Informe 26.9 LG

OCCN

## INFORME SOBRE EL 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

Por la Secretaría General Técnica del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, con fecha 7 de julio de 2021 se ha remitido, para informe, el “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” (en adelante, el proyecto).

Dicho proyecto se ha acompañado de la preceptiva Memoria del análisis de impacto normativo (en adelante, la Memoria), tal como exige el artículo 26.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, desarrollado por el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la elaboración de dicha Memoria. La Memoria tiene fecha de 5 de julio de 2021.

Examinado el texto del proyecto normativo y la Memoria que lo acompaña, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 26.9 de la referida Ley del Gobierno y en el artículo 2 del Real Decreto 1081/2017, de 29 de diciembre, por el que se establece el régimen de funcionamiento de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa, se informa lo siguiente:

### 1. OBJETO Y ANTECEDENTES

#### 1.1. Objeto

El proyecto normativo de referencia tiene por objeto modificar el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, para garantizar el poder adquisitivo de las pensiones e introducir una serie de

Avda. Puerta de Hierro, s/n  
28071 MADRID  
TEL: 91335 39 17



CSV : GEN-73cb-df45-a638-8c1e-1377-785d-43f7-005e

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : FRANCISCO JAVIER ANTA SAAVEDRA | FECHA : 30/07/2021 08:52 | NOTAS : F

26 AGO. 2021 15:12:29 Entrada: 149017



medidas que refuercen la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones, dando así cumplimiento al Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo, aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados el 19 de noviembre de 2020.

A tal fin, el proyecto, entre otros aspectos:

- Establece una nueva fórmula de revalorización de las pensiones vinculada a la evolución de la inflación a fin de garantizar el mantenimiento de su poder adquisitivo.
- Regula determinados aspectos de la jubilación a fin de conseguir la alineación de la edad efectiva de retiro con la edad de jubilación legalmente establecida.
- Fortalece la estructura de ingresos del sistema.
- Incluye medidas dirigidas a preservar el equilibrio y la equidad intergeneracional del sistema.
- Incluye determinadas medidas que tienen como finalidad conseguir la mejora de la calidad de la acción protectora del sistema.

## 1.2. Antecedentes

El Pleno del Congreso de los Diputados aprobó el 19 de noviembre de 2020 el Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo, en el que se analizan los principales factores que afectan en la actualidad a las condiciones de desarrollo del futuro sistema público de pensiones, se recogen un conjunto de recomendaciones y se marcan las líneas de actuación para su defensa y mejora.

Dicho informe -que es fruto del acuerdo en materia de pensiones entre el Gobierno de la nación y los principales interlocutores sociales (organizaciones sindicales y empresariales más representativa)- obedece a la necesidad de dar respuesta a los problemas que, desde hace décadas, se vienen advirtiendo en lo que respecta a la sostenibilidad de la Seguridad Social y, en particular, del sistema público de pensiones. En este sentido, se destaca en la Memoria que tanto en España como en el resto de los países de la Unión Europea el número de jubilados viene aumentando a un ritmo rápido desde el comienzo de la pasada década, al tiempo que la esperanza de vida continúa en aumento. Ambos elementos, combinados con los nuevos desafíos surgidos de la actual situación (entre los que se destaca, en el caso de España, la previsión de que en pocos años empiecen a acceder a la jubilación los integrantes de la generación más grande de nuestra historia, la denominada "*generación del baby boom*"), generan un incremento del gasto en pensiones que requieren la adopción de nuevas medidas que permitan garantizar la sostenibilidad de los sistemas.

El proyecto tiene por objeto principal modificar el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, a fin de introducir en el mismo un conjunto de medidas concretas en las que se plasman las orientaciones generales contenidas en el citado Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo.



CSV : GEN-73cb-df45-a638-8c1e-1377-785d-43f7-005e

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : FRANCISCO JAVIER ANTA SAAVEDRA | FECHA : 30/07/2021 08:52 | NOTAS : F

26 AGO. 2021 15:12:29 Entrada: 149017



En concreto, según se señala en la exposición de motivos, dichas medidas persiguen dos objetivos fundamentales:

- En primer lugar, ofrecer certidumbre a los pensionistas y al conjunto de la sociedad sobre el compromiso de los poderes públicos con el sistema, para lo cual se garantiza el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones a través de un criterio de revalorización vinculado a la evolución de la inflación, y
- Por otro lado, reforzar el equilibrio del sistema, para lo que son necesarias medidas que fortalezcan la estructura de financiación de la Seguridad Social a través de la asunción del Estado de los gastos de naturaleza no contributiva, además de otras medidas dirigidas a contener de forma equitativa el incremento de gasto asociado a la jubilación de los denominados *baby boomers* a través de incentivos que favorecen la demora en el acceso a la jubilación.

## 2. ESTRUCTURA Y CONTENIDO

El proyecto consta de una exposición de motivos, un artículo, dos disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

La parte expositiva de la propuesta explica los antecedentes del proyecto, resume su contenido y expone las principales novedades que incorpora.

El artículo único modifica el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, en los siguientes términos:

- El apartado uno modifica el artículo 58 estableciendo la revalorización de las pensiones al comienzo de cada año de acuerdo con la inflación media registrada en el ejercicio anterior, disponiendo no obstante que en el caso de producirse una inflación negativa el importe de las pensiones no varíe al comienzo del año.
- El apartado dos modifica el artículo 144.4, relativo a la duración de la obligación de cotizar, sustituyendo las referencias a las situaciones de maternidad y paternidad por otra a la de “la de nacimiento y cuidado de menor”. Asimismo, se introduce un nuevo párrafo en el que se establece que las empresas tendrán derecho a una reducción del 75 por ciento de las cuotas empresariales a la Seguridad Social por contingencias comunes durante la situación de incapacidad temporal de aquellos trabajadores que hubieran cumplido la edad de 62 años.
- El apartado tres modifica el artículo 152, referido a la cotización con sesenta y cinco o más años, a fin de modificar el requisito que dará derecho a la exención de la obligación de cotizar a la Seguridad Social por contingencias comunes y determinar la forma en la que deberá llevarse a cabo el cómputo de los períodos de exención.
- El apartado cuatro modifica el artículo 206, de modo que el mismo tenga por objeto regular, exclusivamente, la jubilación anticipada por razón de la actividad (pasando



CSV : GEN-73cb-df45-a638-8c1e-1377-785d-43f7-005e

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : FRANCISCO JAVIER ANTA SAAVEDRA | FECHA : 30/07/2021 08:52 | NOTAS : F

26 AGO. 2021 15:12:29 Entrada: 149017



a regularse en un nuevo artículo independiente la jubilación anticipada en caso de discapacidad). Asimismo, se establece que reglamentariamente se determinará el procedimiento general para establecer coeficientes reductores que permitan anticipar la edad de jubilación; se modifica la legitimación a la hora de instar el inicio del procedimiento (que deberá instarse conjuntamente por las organizaciones empresariales y sindicales más representativas -si el colectivo afectado está constituido por trabajadores por cuenta ajena- y por asociaciones representativas de trabajadores autónomos y organizaciones empresariales y sindicales más representativas -cuando se trate de trabajadores por cuenta propia); se realiza una remisión a lo que reglamentariamente se determine, en el marco del diálogo social, respecto de los indicadores que acrediten la concurrencia de circunstancias objetivas que justifiquen la aplicación de tales coeficientes; se crea una comisión encargada de evaluar y, en su caso, de instar la aprobación de los correspondientes decretos de reconocimiento de coeficientes reductores; y, finalmente, se prevé el establecimiento de un procedimiento para la revisión de los coeficientes reductores de edad, con una periodicidad máxima de diez años.

- El apartado cinco introduce un nuevo artículo 206 bis en el que se regula la jubilación anticipada en caso de discapacidad.
- El apartado seis modifica el artículo 207, en el que se regula la jubilación anticipada por causa no imputable al trabajador a fin de introducir, en el apartado 1, junto a las causas de extinción contractual que dan derecho al acceso a esta modalidad de jubilación, el resto de causas extintivas por razones objetivas, así como la resolución voluntaria por parte del trabajador, en los supuestos previstos en los artículos 40, 41.3, 49.1m) y 50 del Estatuto de los Trabajadores. Asimismo, en el apartado 2 se establece que en estos supuestos, la pensión será objeto de reducción mediante la aplicación, por cada mes o fracción de mes que, en el momento del hecho causante, le falte al trabajador para cumplir la edad legal de jubilación que en cada caso resulte de la aplicación de lo establecido en el artículo 205.1.a), de los coeficientes que resultan del cuadro que se inserta a tal efecto, en función del período de cotización acreditado y los meses de anticipación.
- El apartado siete modifica el artículo 208, que regula la jubilación anticipada por voluntad del interesado, con la finalidad de incorporar en el cómputo del periodo para acceso a esta modalidad de jubilación el periodo de prestación del servicio social femenino obligatorio. Asimismo, se modifican los coeficientes de reducción de la prestación en función del período de cotización acreditado y los meses de anticipación y se excluye de la aplicación de este precepto al trabajador que esté percibiendo el subsidio por desempleo del artículo 274, y lo haya hecho durante al menos tres meses, al que le serán de aplicación los coeficientes reductores previstos para la jubilación anticipada por causas no imputables al trabajador.
- El apartado ocho modifica el artículo 210, que regula la cuantía de la pensión, en los supuestos de jubilación demorada (es decir, cuando se acceda a la misma a una edad superior a la legalmente establecida), reconociéndose al interesado por



CSV : GEN-73cb-df45-a638-8c1e-1377-785d-43f7-005e

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : FRANCISCO JAVIER ANTA SAAVEDRA | FECHA : 30/07/2021 08:52 | NOTAS : F

26 AGO. 2021 15:12:29 Entrada: 149017



cada año completo que transcurra desde que reunió los requisitos para acceder a esta pensión, un complemento económico que se abonará, a su elección: mediante un porcentaje adicional (cuya cuantía se incrementa respecto de la actual); mediante una cantidad a tanto alzado; o mediante una combinación de las opciones anteriores, en los términos que se determine reglamentariamente. Asimismo, se regula la forma de aplicar los coeficientes por anticipación de la edad de jubilación distinguiendo entre aquellos trabajadores cuya pensión de jubilación supera el límite de la cuantía inicial de pensiones de aquellos otros cuya pensión de jubilación no lo supera, así como entre los trabajadores que acceden a la jubilación de forma voluntaria de aquellos otros cuya jubilación anticipada es por causa no imputable al trabajador.

- El apartado nueve modifica el artículo 214, que regula la compatibilidad del disfrute de la pensión de jubilación con la realización de cualquier trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia del pensionista (envejecimiento activo) siempre que concurren determinados requisitos. En concreto, se establece que el acceso a la pensión deberá haber tenido lugar al menos un año después de haber cumplido la edad que en cada caso resulte de aplicación; se aclara que el trabajo compatible podrá realizarse por cuenta ajena -a tiempo completo o a tiempo parcial- o por cuenta propia; y se suprimen las obligaciones establecidas en la norma para las empresas que contrataran a un trabajador jubilado.
- El apartado diez modifica el artículo 311, que regula la cotización de los trabajadores autónomos con sesenta y cinco o más años de edad con la finalidad de eximir de cotizar a la Seguridad Social, salvo por incapacidad temporal y por contingencias profesionales, una vez hayan alcanzado la edad mínima de acceso a la pensión de jubilación a que se refiere el artículo 205.1.a) y continúen trabajando.
- El apartado once añade una nueva disposición adicional, la trigésima octava, titulada "*Seguimiento de la revalorización de las pensiones y garantía de mantenimiento de poder adquisitivo de las pensiones*", que establece que con el objetivo de preservar el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones y garantizar la suficiencia económica de los pensionistas, el Gobierno y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas realizarán, en el marco del diálogo social, una evaluación periódica, cada cinco años, de los efectos de la revalorización anual de la que dará traslado al Pacto de Toledo. En caso de que se observase alguna desviación, dicha evaluación incorporará una propuesta de actuación para preservar el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones.
- El apartado doce añade una nueva disposición adicional, la trigésima novena, titulada "*Modificación del Real Decreto 1698/2011, de 18 de noviembre*", que establece que en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de la ley, el Gobierno procederá, en los términos que previamente sean acordados con las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, a la adaptación del



CSV : GEN-73cb-df45-a638-8c1e-1377-785d-43f7-005e

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : FRANCISCO JAVIER ANTA SAAVEDRA | FECHA : 30/07/2021 08:52 | NOTAS : F

26 AGO. 2021 15:12:29 Entrada: 149017



marco regulador establecido en el Real Decreto 1698/2011, de 18 de noviembre, 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.

- El apartado trece añade una nueva disposición transitoria, la trigésima primera, titulada “*Aplicación gradual de coeficientes reductores de la edad de jubilación según lo previsto en el artículo 210.3 cuando la pensión supere el límite establecido para el importe de las pensiones*”, con la finalidad de establecer la aplicación gradual de dichos coeficientes reductores de la edad de jubilación.
- El apartado catorce modifica el apartado 5 de la disposición transitoria cuarta a fin de eliminar el límite temporal para la aplicación de la regulación de la pensión de jubilación vigente antes de la entrada en vigor de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, de actualización adecuación y modernización del sistema de la Seguridad Social, a las pensiones de jubilación que se causen en determinados supuestos.
- El apartado quince modifica la disposición adicional trigésimo segunda, titulada “*Financiación de la acción protectora de la Seguridad Social en cumplimiento del principio de separación de fuentes consagrado en el Pacto de Toledo*”, con la finalidad de garantizar que la Ley de Presupuestos Generales del Estado contemple anualmente una transferencia del Estado al Presupuesto de la Seguridad Social para la financiación de todos los conceptos que permitan culminar la separación de fuentes en cumplimiento de la recomendación primera del Pacto de Toledo de 2020.
- El apartado dieciséis modifica la disposición transitoria undécima, titulada “*Aplicación de coeficientes reductores de la edad de jubilación*”, a fin de actualizar la referencia a lo previsto en el párrafo primero del artículo 206.3 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social que, tras la reforma incluida en el proyecto, pasaría a ser el artículo 206.6.

La disposición adicional primera establece un mandato para que en el plazo de seis meses el Gobierno apruebe un Proyecto de Ley para dar cumplimiento a la disposición adicional séptima de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, relativa a la creación de la Agencia Estatal de la Administración de la Seguridad Social.

La disposición adicional segunda establece un mandato para el establecimiento de un nuevo mecanismo de equidad intergeneracional que operará a partir de 2027, en sustitución del factor de sostenibilidad regulado en el artículo 211 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, que el proyecto deroga expresamente.

La disposición derogatoria única deroga expresamente el artículo 211 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social. Asimismo, contiene una cláusula de derogación genérica de cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en la Ley.



CSV : GEN-73cb-df45-a638-8c1e-1377-785d-43f7-005e

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : FRANCISCO JAVIER ANTA SAAVEDRA | FECHA : 30/07/2021 08:52 | NOTAS : F

26 AGO. 2021 15:12:29 Entrada: 149017



La disposición final primera modifica el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto legislativo 2/2015, de 23 de octubre. En concreto, modifica su disposición adicional décima, titulada “*Cláusulas de los convenios colectivos referidas al cumplimiento de la edad ordinaria de jubilación*”, a fin de establecer que los convenios colectivos no podrán establecer cláusulas que posibiliten la extinción del contrato de trabajo por el cumplimiento por el trabajador de una edad inferior a 68 años, en aras de favorecer la prolongación de la vida laboral. No obstante, se recoge una excepción a esta regla general con el objetivo de alcanzar la igualdad real y efectiva entre mujeres y hombres coadyuvando a superar la segregación ocupacional por género, permitiendo que este límite pueda rebajarse hasta la edad ordinaria de jubilación fijada por la normativa de Seguridad Social cuando la tasa de ocupación de las trabajadoras por cuenta ajena afiliadas a la Seguridad Social en alguna de las actividades económicas correspondientes al ámbito funcional del convenio sea inferior al 20 por ciento de las personas ocupadas en las mismas. Asimismo, se añade al Estatuto de los Trabajadores una nueva disposición transitoria referida a la aplicación temporal de lo establecido en la disposición adicional décima.

Por último, la disposición final segunda dispone la entrada en vigor de la norma el 1 de enero de 2022.

### 3. ANÁLISIS DEL PROYECTO

#### 3.1. Fundamento jurídico y rango normativo

La norma proyectada tiene su **fundamento jurídico** en los artículos 87 y 88 de la Constitución. Así, el apartado 1 del artículo 87 establece que “[L]a iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado, de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras”, mientras que el artículo 88 determina que “[L]os proyectos de ley serán aprobados en Consejo de Ministros, que los someterá al Congreso, acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos”.

Por su parte, el artículo 127 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, titulado “*Iniciativa legislativa y potestad para dictar normas con rango de ley*”, dispone en su párrafo primero que “[E]l Gobierno de la Nación ejercerá la iniciativa legislativa prevista en la Constitución mediante la elaboración y aprobación de los anteproyectos de Ley y la ulterior remisión de los proyectos de ley a las Cortes Generales”.

Por otro lado, en lo que respecta al **rango** de ley que adopta la propuesta, este queda justificado tanto porque afecta a materias que están sometidas a reserva de ley como porque modifica dos normas de ese mismo rango.



CSV : GEN-73cb-df45-a638-8c1e-1377-785d-43f7-005e

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : FRANCISCO JAVIER ANTA SAAVEDRA | FECHA : 30/07/2021 08:52 | NOTAS : F

26 AGO. 2021 15:12:29 Entrada: 149017



### 3.2. Congruencia con el derecho de la Unión Europea

En la Memoria se define el contexto internacional en el que se negoció y alcanzó el acuerdo que dio lugar al *Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo*, aprobado por el pleno del Congreso de los Diputados el 19 de noviembre de 2020, -del que trae causa la propuesta- aludiendo a los siguientes hitos en el ámbito de la Unión Europea:

- El *Libro Blanco Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles*, aprobado por la Comisión Europea en 2012, en que se señalaban como objetivos necesarios para garantizar la sostenibilidad de los sistemas de pensiones: hacer frente a las consecuencias del incremento de la esperanza de vida, recuperando el equilibrio entre el número de años cotizados respecto al número de años durante los cuales se percibe la pensión de jubilación; eliminar los obstáculos a la movilidad de los trabajadores; y asegurar la adecuación de la cuantía de las pensiones.
- El *Informe conjunto sobre pensiones*, elaborado por la Comisión de Política Económica y la Comisión de Protección Social en 2019, en el que *“se señalaba que la adecuación y la sostenibilidad son las dos mitades de la ecuación de la política de pensiones, puesto que para proporcionar a los pensionistas actuales y futuros un nivel de vida digno, los sistemas de pensiones deben establecerse de manera financieramente viable, destacando la importancia vital de la adecuación financiera para los jubilados que dependen de sus pensiones como principal fuente de ingresos”*.
- El *Pilar Europeo de Derechos Sociales*, proclamado en la Cumbre Social Europea de Gotemburgo, celebrada en noviembre de 2017, en cuyo Principio 15, titulado *“Pensiones y prestaciones de vejez”*, se establecía que los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia tienen derecho a recibir una pensión de jubilación acorde a sus contribuciones que garantice una renta adecuada; que mujeres y hombres deben tener las mismas oportunidades para adquirir derechos de pensión; y que toda persona tiene derecho a los recursos que le garanticen una vida digna en su vejez.
- Las propuestas de la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros de la Unión Europea que, en paralelo a las medidas dirigidas a afrontar el problema de la sostenibilidad financiera de los sistemas con medidas de contención del gasto en pensiones, sugerían la adopción de otras reformas que potencien los ingresos de los jubilados, mediante una efectiva ampliación de la vida laboral y de la empleabilidad de los trabajadores mayores, junto con fórmulas de jubilación que permitan trabajar más allá de la edad de retiro o en jornadas reducidas.

Por otro lado, según se indica en el apartado VI de la Memoria, relativo a la descripción de la tramitación, el contenido del proyecto obedece a la necesidad de cumplir con los compromisos adquiridos por España ante la Unión Europea en el Plan de Recuperación y Resiliencia, aprobado por el Consejo de Ministros el pasado 27 de abril, y presentado ante



CSV : GEN-73cb-df45-a638-8c1e-1377-785d-43f7-005e

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : FRANCISCO JAVIER ANTA SAAVEDRA | FECHA : 30/07/2021 08:52 | NOTAS : F

26 AGO. 2021 15:12:29 Entrada: 149017



la Comisión Europea en el marco de la iniciativa Next Generation EU para la recuperación de la economía y el empleo.

### 3.3. Congruencia con el ordenamiento jurídico español

Como se ha expuesto ya, la norma proyectada resulta congruente con el ordenamiento jurídico interno tanto en lo que respecta a su fundamento jurídico como a su rango.

Por otro lado, en términos generales (y sin perjuicio de lo que señalará en el apartado 3.7 de este informe), el contenido del proyecto es coherente con el de las dos normas que modifica: el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre; y el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto legislativo 2/2015, de 23 de octubre.

Finalmente, resultan también congruentes con el ordenamiento jurídico interno la actualización de las referencias normativas incluidas en el proyecto (como, por ejemplo, la sustitución en el artículo 152 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, de la referencia a la derogada Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, por otra a la vigente Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público; así como la sustitución en el artículo 207.1d) 3ª de dicho texto legal de la referencia a la derogada Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal, por el vigente texto refundido de la Ley concursal, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2020, de 5 de mayo).

### 3.4. Entrada en vigor y derogación normativa

#### A) Entrada en vigor

La disposición final segunda establece que la Ley entrará en vigor el 1 de enero de 2022.

A propósito de la entrada en vigor de las leyes cuya propuesta corresponda al Gobierno, el artículo 23 de la Ley del Gobierno establece que, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 2.1 del Código Civil, cuando aquellas *"impongan nuevas obligaciones a las personas físicas o jurídicas que desempeñen una actividad económica o profesional como consecuencia del ejercicio de ésta, preverán el comienzo de su vigencia el 2 de enero o el 1 de julio siguientes a su aprobación"*, regla que, no obstante, *"no será de aplicación... cuando el cumplimiento del plazo de transposición de directivas europeas u otras razones justificadas así lo aconsejen, debiendo quedar este hecho debidamente acreditado en la respectiva Memoria"*.

Concurre en este caso el supuesto de hecho de la regla específica prevista en dicho artículo, toda vez que la norma proyectada impone *"nuevas obligaciones a las personas físicas o jurídicas que desempeñen una actividad económica o profesional como consecuencia del ejercicio de ésta"*.

Por tanto, resultaría de aplicación la regla especial establecida en el citado artículo 23 de la Ley del Gobierno, salvo que, conforme a lo dispuesto en el mismo, se justificase en la



CSV : GEN-73cb-df45-a638-8c1e-1377-785d-43f7-005e

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : FRANCISCO JAVIER ANTA SAAVEDRA | FECHA : 30/07/2021 08:52 | NOTAS : F

26 AGO. 2021 15:12:29 Entrada: 149017



Memoria que no deba aplicarse por existir razones justificadas que así lo aconsejen (justificación que no consta en la versión de la Memoria remitida para informe).

En consecuencia, de no aportarse dicha justificación, debería sustituirse la fecha de entrada en vigor prevista en la disposición final segunda del proyecto (1 de enero de 2022) por la de 2 de enero de 2022, a fin de adecuarla a lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley del Gobierno.

## B) Derogación normativa

La disposición derogatoria única del proyecto está redactada en los siguientes términos:

*“Disposición derogatoria única. Derogación normativa.*

*1. Quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en el presente proyecto de ley.*

*2. Queda derogado expresamente el artículo 211 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, en atención a lo dispuesto en la Disposición Adicional Segunda”.*

Se sugiere eliminar en inciso subrayado de su apartado 2, por aplicación analógica de la regla núm. 26 DTN, que establece que “(...) Los artículos no deberán contener motivaciones o explicaciones, cuyo lugar adecuado es la parte expositiva de la disposición”.

En este sentido, al final de la parte expositiva del proyecto se incluye una breve explicación al respecto en los siguientes términos:

*“Por su parte, en materia de medidas para preservar el equilibrio y la equidad entre generaciones, dada la dimensión intergeneracional del sistema de pensiones y la carga excepcional que para su equilibrio va a suponer la jubilación de la llamada generación del baby boom, se hace necesario recuperar el planteamiento consensuado en la reforma de 2011. Ello implica incorporar indicadores que ofrezcan una imagen más fidedigna del desafío que para el sistema supone el envejecimiento de la población y que liberen a las generaciones más jóvenes de un ajuste provocado por la llegada a la jubilación de grupos de trabajadores más numerosos.*

*En consecuencia, se opta por la derogación del factor de sostenibilidad introducido por la Ley 23/2013, de 23 de diciembre y su sustitución por un nuevo mecanismo de equidad intergeneracional que empezará a operar a partir de 2027”.*

No obstante, sería deseable incluir una explicación más detallada sobre este extremo en el apartado de la Memoria relativo a la descripción del contenido de la propuesta, como se señalará más adelante en este informe.



CSV : GEN-73cb-df45-a638-8c1e-1377-785d-43f7-005e

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : FRANCISCO JAVIER ANTA SAAVEDRA | FECHA : 30/07/2021 08:52 | NOTAS : F

26 AGO. 2021 15:12:29 Entrada: 149017



### 3.5. Adecuación al orden constitucional de distribución de competencias

En el apartado V de la Memoria, en el que se analiza la adecuación del proyecto al orden constitucional de distribución de competencias, se señala lo siguiente:

*“El presente proyecto se dicta en virtud del artículo 149.1.17.ª de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de régimen económico de la Seguridad Social.*

*No afecta, por tanto, a la distribución competencial establecida en la Constitución, así como en los respectivos Estatutos de Autonomía, respetando el orden constitucional establecido, que en palabras del Tribunal Constitucional en la STC 124/1989, de 7 de julio, se puede sintetizar en «la mención separada del “régimen económico de la Seguridad Social, y no sólo la unidad de su regulación jurídica significa la unidad de titularidad y por lo mismo la titularidad estatal de todos los fondos de la Seguridad Social”.*

Cabe constatar que el título competencial indicado es el mismo que se recoge en la disposición final primera del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, cuya modificación constituye el objeto principal de la propuesta. Sin embargo, en dicha disposición final, tras indicar el citado título competencial habilitante, se incluye el inciso “salvo los aspectos relativos al modo de ejercicio de las competencias y a la organización de los servicios en las comunidades autónomas que, de acuerdo con lo establecido en sus estatutos de autonomía, hayan asumido competencias en la materia regulada”.

Convendría, por tanto, completar el análisis que sobre este aspecto consta en el correspondiente apartado de la Memoria indicando los motivos por los que, dado el contenido y objeto del proyecto, se considera que la modificación propuesta del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social no afectará a la distribución competencial establecida en la Constitución y en los respectivos Estatutos de Autonomía, según se indica actualmente en la Memoria.

Por otro lado, interesa destacar que la disposición final primera del proyecto modifica el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto legislativo 2/2015, de 23 de octubre, que, en virtud de lo dispuesto en su disposición final primera, se dictó “de acuerdo con lo establecido en el artículo 149.1.7.ª de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación laboral sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las comunidades autónomas”. Sin embargo, nada se explica en el correspondiente apartado de la Memoria al respecto, por lo que debería también ampliarse su contenido en este sentido.

Finalmente, convendría también ampliar el análisis que sobre este aspecto consta en la Memoria dejando constancia de los antecedentes de conflictividad competencial que se hayan suscitado en este ámbito o, en su caso, de la inexistencia de los mismos.

Las anteriores consideraciones se realizan, sin perjuicio del criterio que en su caso pueda expresar a este respecto el Ministerio de Política Territorial durante la tramitación de la propuesta, del cual deberá dejarse también constancia en la Memoria.



CSV : GEN-73cb-df45-a638-8c1e-1377-785d-43f7-005e

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : FRANCISCO JAVIER ANTA SAAVEDRA | FECHA : 30/07/2021 08:52 | NOTAS : F

26 AGO. 2021 15:12:29 Entrada: 149017



### 3.6. Tramitación

En el apartado VI de la Memoria, relativo a la descripción de la tramitación, se señala que el Consejo de Ministros en su reunión de 6 de julio de 2021 adoptó el “*Acuerdo por el que se autoriza la tramitación administrativa urgente prevista en el artículo 27.1.b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, 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*”, fundamentado en la necesidad de cumplir con los compromisos adquiridos por España ante la Unión Europea en el Plan de Recuperación y Resiliencia aprobado por el Consejo de Ministros el pasado 27 de abril, y presentado ante la Comisión Europea en el marco de la iniciativa Next Generation EU para la recuperación de la economía y el empleo.

Asimismo, en relación la tramitación se indica en la Memoria lo siguiente:

- Se ha prescindido el trámite de consulta pública previa, de acuerdo con el artículo 26.2 en relación con el artículo 27.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, dado el acuerdo de tramitación urgente de la iniciativa. Dicha omisión se considera conforme con lo dispuesto en el citado artículo 26.2 de la Ley del Gobierno, que en su párrafo segundo dispone que “(...) *podrá prescindirse de este trámite de consulta en el caso de tramitación urgente de iniciativas normativas, tal y como se establece en el artículo 27.2. (...)*”.
- Se han realizado los trámites de audiencia e información pública del texto, de acuerdo con el artículo 133.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre y artículo 26.6 Ley 50/1997, de 27 de noviembre, a través de la página web del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, si bien se ha reducido el plazo de este trámite a 7 días hábiles dada la tramitación urgente de la propuesta. Dicha previsión es coherente con el citado artículo 26.6 de la Ley del Gobierno, que en su segundo párrafo dispone que plazo ordinario de 15 días hábiles para la realización de los trámites de audiencia e información pública “*podrá ser reducido hasta un mínimo de siete días hábiles (...) cuando se aplique la tramitación urgente de iniciativas normativas, tal y como se establece en el artículo 27.2. De ello deberá dejarse constancia en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo*”.
- Está previsto recabar los siguientes informes:
  - Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, preceptivo conforme a lo previsto en el artículo 26.5, párrafo cuarto, de la Ley del Gobierno, en tanto que Departamento de iniciativa de la propuesta.
  - Informe de las Secretarías Generales Técnicas de los Ministerio de Hacienda (actual Ministerio de Hacienda y Función Pública); Trabajo y Economía Social; Asuntos Económicos y Transformación Digital; y Política Territorial y Función Pública (actual Ministerio de Política Territorial).
  - Informe de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa, de conformidad con el artículo 26.9 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, que se emite mediante el presente.



CSV : GEN-73cb-df45-a638-8c1e-1377-785d-43f7-005e

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : FRANCISCO JAVIER ANTA SAAVEDRA | FECHA : 30/07/2021 08:52 | NOTAS : F

26 AGO. 2021 15:12:29 Entrada: 149017



Asimismo, está previsto solicitar el Dictamen del Consejo Económico y Social, preceptivo conforme a lo dispuesto en el artículo séptimo de la Ley 21/1991, de 17 de junio, de Creación del Consejo Económico y Social y el artículo 15 del Reglamento de organización y funcionamiento interno del Consejo Económico y Social, aprobado por el Pleno del Consejo Económico y Social el día 25 de febrero de 1993.

Finalmente, nada impide que se añadan otros trámites que se juzguen convenientes para lograr el mayor acierto en la norma.

### 3.7. Principios de buena regulación

El artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, dispone que *“En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios.”*

Sin embargo, la exposición de motivos no contiene una justificación de la adecuación de la norma a los citados principios. Debería, por tanto, incluirse la preceptiva justificación, sin que ésta se limite a una mera enumeración de los mismos.

Sobre este punto, el Consejo de Estado entiende que la adecuación de un proyecto normativo a dichos principios debe justificarse en cada caso mediante un razonamiento concreto, en los términos que establecen los apartados 2 a 6 del artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, (Dictamen nº 806/2018, de 4 de octubre), al afirmar que *“los principios de buena regulación exigidos por el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, no son meros enunciados retóricos que hayan de reproducirse formulariamente en los preámbulos de las disposiciones generales (...)”*. También ha señalado en su Dictamen nº 96/2020, de 21 de mayo, que *“Debe cuidarse siempre que la mención de los principios de buena regulación no sea una simple cláusula de estilo que figure como mera rutina en el preámbulo de los textos reglamentarios, debiendo verificarse la específica concreción de los mismos en el supuesto que en cada caso ocupe.”*

A tal efecto, podría utilizarse, con carácter general, el contenido del apartado II.4 de la Memoria, *“Adecuación a los principios de buena regulación”*, para justificar la adecuación a los citados principios en la parte expositiva del proyecto, adaptándolo convenientemente. En efecto, el citado apartado da cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 2.1.a).2º del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre (a cuyo tenor: *“Sin perjuicio de la preceptiva justificación que deba figurar en el preámbulo o exposición de motivos de la norma se incluirá en la Memoria una explicación de su adecuación a los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y, en particular, a los principios de necesidad y eficiencia, justificando la razón de interés general en la que se funda, y que es el instrumento más adecuado para garantizar su consecución. También deberá contener una explicación de su adecuación al principio de proporcionalidad, de forma que la iniciativa contenga la regulación imprescindible para atender la necesidad a*



CSV : GEN-73cb-df45-a638-8c1e-1377-785d-43f7-005e

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : FRANCISCO JAVIER ANTA SAAVEDRA | FECHA : 30/07/2021 08:52 | NOTAS : F

26 AGO. 2021 15:12:29 Entrada: 149017



*cubrir, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos o que impongan menos obligaciones a los destinatarios”) en los siguientes términos:*

*“De conformidad con lo dispuesto en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, la ley se ajusta a los principios de buena regulación.*

*Así, de acuerdo con los principios de necesidad y eficacia, la iniciativa se fundamenta en la obligación de garantizar el cumplimiento de los compromisos adquiridos en la mesa de dialogo social fruto del informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo, de la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo aprobado en sesión de 27 de octubre de 2020,*

*La norma que se proyecta se encuentra justificada por una razón de interés general, habiéndose identificado los fines perseguidos y entendiéndose que es la modificación del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, el instrumento más adecuado para garantizar su consecución.*

*Por otra parte, las medidas contenidas en esta norma son adecuadas y proporcionadas a las necesidades que exigen su dictado, habiéndose constatado que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones a los destinatarios, acorde por tanto con el principio de proporcionalidad al contener la regulación imprescindible para lograr el objetivo de garantizar el bienestar de los ciudadanos y minimizar el impacto en la actividad económica.*

*Igualmente, se ajusta al principio de seguridad jurídica, siendo coherente con el derecho de la Unión Europea y el resto del ordenamiento jurídico, siguiendo los principios rectores de la política social y económica.*

*En cuanto al principio de transparencia, no es necesario el trámite de consulta dada su tramitación urgente, tal y como se establece en el artículo 27.2, si bien, dado que la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, se ha procedido a publicar el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y obtener cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades.*

*Por último, en relación con el principio de eficiencia, esta ley no impone carga administrativa que no se encuentre justificada y resulte la mínima y, en todo caso, proporcionada, en atención a la situación existente y la necesidad de garantizar el principio de eficacia en la aplicación de las medidas adoptadas.”*

No obstante, dado el objeto del proyecto, cabría ampliar, tanto en la exposición de motivos como en la Memoria, la justificación de su adecuación al principio de eficiencia explicando, en su caso, que la iniciativa normativa racionaliza en su aplicación la gestión de los recursos públicos.

Asimismo, desde el punto de vista formal, debería revisarse la justificación antes transcrita a fin de corregir las erratas, defectos en la redacción y errores tipográficos que se advierten



CSV : GEN-73cb-df45-a638-8c1e-1377-785d-43f7-005e

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : FRANCISCO JAVIER ANTA SAAVEDRA | FECHA : 30/07/2021 08:52 | NOTAS : F

26 AGO. 2021 15:12:29 Entrada: 149017



en la misma (así, por ejemplo, se advierte la falta de un punto y final al final del segundo párrafo; la falta de coherencia interna del cuarto párrafo al señalar en su inciso final “*acorde por tanto con el principio de proporcionalidad (...)*”; y la falta de congruencia del sexto párrafo cuando indica “*dado que la norma afecte*”).

### 3.8. Calidad técnica de la propuesta

En relación con la calidad técnica de la propuesta, se formulan las siguientes observaciones:

#### A) De carácter general:

Con carácter general, se advierte acerca de la conveniencia de revisar la técnica normativa seguida en el engarce de las modificaciones que el proyecto incorpora en el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, con la regulación actual, a fin de que resulte completamente clara la norma que ha de aplicarse a cada situación de hecho, según el momento en que tenga lugar.

Esta recomendación ha de tenerse presente en la regulación de supuestos a los que deban aplicarse ambas regulaciones (por ejemplo en el supuesto previsto en los apartados 4 y 5 del artículo 206); en las regulaciones transitorias que se establecen (por ejemplo, como se indicará más abajo, a propósito de la nueva disposición transitoria trigésima primera del citado texto refundido, o de la nueva disposición transitoria novena que se añade al Estatuto de los Trabajadores); e incluso se debería ponderar la eventual conveniencia de establecer un régimen transitorio específico para otros supuestos que la norma regula.

#### B) De carácter particular:

##### 1. Exposición de motivos

En primer lugar, debería titularse la parte expositiva, conforme a lo dispuesto en la regla núm. 11 DTN que establece que “*En los anteproyectos de ley, la parte expositiva se denominará «exposición de motivos» y se insertará así en el texto correspondiente («EXPOSICIÓN DE MOTIVOS», centrado en el texto).* (...)”.

Por otro lado, en lo que se refiere a su contenido, además de incluir la preceptiva justificación de la adecuación de la norma a los principios de buena regulación (como ya se indicó en el apartado 3.7 de este informe), se recomienda ampliar la descripción del contenido de modo que se incluya alguna referencia, siquiera sucinta, al de la parte final del proyecto (como, por ejemplo, al mandato para la creación de la de la Agencia Estatal de la Administración de la Seguridad Social incluido en la disposición adicional primera).

En fin, para un adecuado cumplimiento de las reglas núm. 12 y 13 DTN, sería conveniente completar la parte expositiva con una referencia a los aspectos más relevantes de la tramitación, así como al título competencial en cuya virtud se dicta la norma proyectada.



CSV : GEN-73cb-df45-a638-8c1e-1377-785d-43f7-005e

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : FRANCISCO JAVIER ANTA SAAVEDRA | FECHA : 30/07/2021 08:52 | NOTAS : F

26 AGO. 2021 15:12:29 Entrada: 149017



## 2. Artículo único

2.1. El apartado uno del artículo único modifica el artículo 58 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, titulado “Revalorización”, a fin de establecer la revalorización de las pensiones al comienzo de cada año de acuerdo con la inflación media registrada en el ejercicio anterior y garantizar que en el caso de inflación negativa el importe de las pensiones no varíe al comienzo del año.

La nueva redacción propuesta comienza disponiendo en su apartado 1 que “*Las pensiones mantendrán su poder adquisitivo en los términos previstos en esta ley*”, si bien el resto de sus apartados contienen disposiciones referidas, exclusivamente, a las pensiones contributivas de la Seguridad Social.

Interesa destacar que el citado artículo 58 se integra en la subsección 2ª, “*Pensiones contributivas*” de la sección 4ª, “*Revalorización, importes máximos y mínimos de pensiones y complemento de maternidad por aportación demográfica a la Seguridad Social*” del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social. Por tanto, en aras de una mayor sistemática y coherencia interna de la norma, convendría valorar la conveniencia, bien de incluir el apartado 1 antes transcrito en la subsección 1.ª, “*Disposiciones comunes*”, de la sección 4ª (dado que, según parece, su contenido afecta a todas las pensiones públicas), o bien restringir su alcance a las pensiones contributivas (que son las reguladas en la subsección en la que se ubica) modificando la redacción en los siguientes términos: “*Las pensiones contributivas de la Seguridad Social mantendrán su poder adquisitivo en los términos previstos en esta ley*”.

2.2. El apartado cuatro modifica el artículo 206, que pasa a titularse “Jubilación anticipada por razón de la actividad”. Entre otros aspectos, se establece que reglamentariamente se determinará el procedimiento general para establecer coeficientes reductores que permitan anticipar la edad de jubilación en el sistema de la Seguridad Social cuando concurren determinadas circunstancias.

En concreto, su apartado 3 dispone que “*Reglamentariamente se establecerán indicadores que acrediten la concurrencia de circunstancias objetivas que justifiquen la aplicación de tales coeficientes a partir de, entre otros, la incidencia, persistencia y duración de los procesos de baja laboral, así como las incapacidades permanentes o fallecimientos que se puedan causar. Su valoración corresponderá a una comisión integrada por los ministerios de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, Trabajo y Economía Social, y Hacienda, junto a las organizaciones empresariales y sindicales más representativas a nivel estatal que estará encargada de evaluar y, en su caso, instar la aprobación de los correspondientes decretos de reconocimiento de coeficientes reductores*”.

Dada la composición de la comisión encargada de evaluar la concurrencia de las circunstancias objetivas que justifiquen la aplicación de dichos coeficientes y, en su caso, de instar la aprobación de la norma reglamentaria en la que se establezca, parece que debe tratarse de una norma de ámbito estatal (lo que, por otra parte, resultaría congruente con lo previsto en el apartado 1 del propio artículo 206, que establece que “*La edad mínima*





de acceso a la pensión de jubilación a la que se refiere el artículo 205.1.a) podrá ser rebajada por real decreto, a propuesta del titular del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, en aquellos grupos o actividades profesionales cuyos trabajos sean de naturaleza excepcionalmente penosa, tóxica, peligrosa o insalubre y acusen elevados índices de morbilidad o mortalidad, siempre que los trabajadores afectados acrediten en la respectiva profesión o trabajo el mínimo de actividad que se establezca”). De ser así, el segundo párrafo del apartado 3 antes transcrito debería modificarse a fin de indicar expresamente en su inciso final “los correspondientes reales decretos de reconocimiento de coeficientes reductores”.

Asimismo, en este apartado 3, la referencia que se hace al Ministerio de “Hacienda”, debería hacerse en su lugar al Ministerio de “Hacienda y Función Pública”, conforme a la actual estructura departamental que resulta de la modificación del Real Decreto 2/2020, de 12 de enero, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales, por el Real Decreto 507/2021, de 10 de julio.

**2.3.** El apartado seis modifica el artículo 207, en el que se regula la jubilación anticipada por causa no imputable al trabajador.

En concreto, su apartado 1 establece que “1. *El acceso a la jubilación anticipada derivada del cese en el trabajo por causa no imputable a la libre voluntad del trabajador exigirá los siguientes requisitos:*

- a) *Tener cumplida una edad que sea inferior en cuatro años, como máximo, a la edad que en cada caso resulte de aplicación según lo establecido en el artículo 205.1.a) sin que a estos efectos resulten de aplicación los coeficientes reductores a que se refiere el artículo anterior.*
- b) (...). ”.

Debe tenerse en cuenta que, tras las modificaciones incluidas en el proyecto, “el artículo anterior” al que se remite el citado apartado a) sería el nuevo artículo 206 bis introducido por el proyecto, titulado “*Jubilación anticipada en caso de discapacidad*”, en lugar del actual artículo 206, titulado “*Jubilación anticipada por razón de la actividad o en caso de discapacidad*”. Se recomienda, por tanto, tener en cuenta dicha novedad a fin de valorar la corrección de la citada remisión interna (que parece debería hacerse al artículo 206, y no es tan claro si también al artículo 206 bis).

**2.4.** El apartado doce añade una nueva disposición adicional, la trigésima novena, texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social. Esta nueva disposición adicional, titulada “*Modificación del Real Decreto 1698/2011, de 18 de noviembre*”, establece que “*En el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de esta ley, el Gobierno procederá, en los términos que previamente sean acordados con las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, a la adaptación del marco regulador establecido en el Real Decreto 1698/2011, de 18 de noviembre, 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."*

Como puede observarse, la nueva disposición adicional contiene un mandato dirigido a la producción de una norma jurídica (en concreto, a la aprobación de un real decreto que modifique el Real Decreto 1698/2011, de 18 de noviembre, 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) y está referenciado temporalmente a la entrada en vigor de la Ley cuyo anteproyecto se informa (dado que dicho mandato debe cumplirse "En el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de esta ley (...)").

Por tanto, dicho mandato no debería incluirse en una disposición adicional, sino final, en cumplimiento de lo dispuesto en la regla número 42 e) DTN, que establece que serán ese tipo de disposiciones las que incluyan "Las autorizaciones y mandatos dirigidos a la producción de normas jurídicas (habilitaciones de desarrollo y de aplicación reglamentarios, mandatos de presentación de proyectos normativos, etc.)".

Por otro lado, puesto que, como se señaló anteriormente, el mandato incluido en la nueva disposición (que deberá calificarse como final) está referenciado temporalmente a la entrada en vigor de la Ley que resultará, en su caso, de la aprobación del anteproyecto de ley que ahora se informa, para garantizar su eficacia y correcta aplicación, la nueva disposición final debería incluirse como disposición final propia del anteproyecto de ley, y no del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social que se modifica (como el anteproyecto prevé). En concreto, conforme al orden establecido al respecto en la citada regla número 42 DTN, la nueva disposición adicional debería numerarse como segunda, ubicándose después de la referida a la modificación del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto legislativo 2/2015, de 23 de octubre,.

Finalmente, se recomienda modificar el título de la nueva disposición final de modo que indique de forma más clara su contenido, que no es propiamente modificativo (como podría deducirse tras la lectura de su título actual: "Modificación del Real Decreto 1698/2011, de 18 de noviembre") sino que se limita a incluir el correspondiente mandato para la aprobación de la norma mediante la que se lleve a cabo dicha modificación. Así, el nuevo título podría quedar redactado del siguiente o parecido tenor:

*"Disposición final segunda. Adaptación del marco regulador establecido en el Real Decreto 1698/2011, de 18 de noviembre, 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".*

**2.5.** El apartado trece añade una nueva disposición transitoria, que numera como trigésima primera, titulada "Aplicación gradual de coeficientes reductores de la edad de jubilación según lo previsto en el artículo 210.3 cuando la pensión supere el límite establecido para el importe de las pensiones".





Estima esta Oficina que la redacción técnica de esta disposición debiere revisarse en profundidad, a fin de garantizar su adecuada comprensión e integración en la norma en la que se inserta.

Interesa resaltar, en primer lugar, que el vigente texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social ya incluye una disposición transitoria trigésima primera titulada *“Convenios especiales en el Sistema de la Seguridad Social de los cuidadores no profesionales de las personas en situación de dependencia existentes a la fecha de entrada en vigor del Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación”*.

Al expresar el proyecto que “se añade una nueva disposición transitoria, la trigésima primera”, surge la duda acerca de si se pretende suprimir la actual disposición transitoria trigésima primera (sustituyendo su contenido actual por el nuevo que se dispone) o si el error está en la numeración de la nueva disposición que efectivamente se añadiría, que debería en consecuencia numerarse como “disposición transitoria trigésima cuarta” (puesto que existen también ya las disposiciones transitorias trigésima segunda y trigésima tercera). En el caso sin embargo de que se pretendiera sustituir la regulación actual de la disposición transitoria trigésimo primera, la solución técnica más adecuada sería suprimirla, e incluir igualmente la nueva disposición transitoria como trigésima cuarta, y ello a fin de evitar incoherencias en las posibles referencias que en el propio texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social o en otras normas pudieran hacerse a la actual disposición transitoria trigésima primera.

En segundo lugar, se observa que esta nueva disposición transitoria establece una aplicación gradual del régimen de coeficientes reductores de la edad de jubilación previstos en el artículo 210.3, al que la norma también da nueva redacción. La técnica de redacción empleada no permite sin embargo identificar la regla que sería aplicable en tanto no se produzca la plena aplicación de dicho régimen (que en algunos aspectos se defiere a años posteriores). Parece que en este supuesto sería de aplicación a los trabajadores el contenido del artículo 210 actualmente vigente, pero ello no resulta claro, tanto por la redacción de esta disposición transitoria, como por su inserción como disposición transitoria del propio texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, y también finalmente porque en su redacción hay varias referencias expresas a “la entrada en vigor de esta Ley” que dada la inserción de la disposición en el texto refundido habría de entender hechas a la entrada en vigor del texto refundido (lo que parece absurdo), cuando lo que parece más lógico es que se refieran a la entrada en vigor del proyecto de ley una vez se apruebe.

A la vista de todo ello, se considera que se debería reformular esta disposición, que probablemente, al menos en algunas de sus partes, debería formularse como una disposición transitoria propia del proyecto (y no del texto refundido que se modifica), y en todo caso su redacción final y ubicación debiera contribuir a aclarar los problemas de



CSV : GEN-73cb-df45-a638-8c1e-1377-785d-43f7-005e

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : FRANCISCO JAVIER ANTA SAAVEDRA | FECHA : 30/07/2021 08:52 | NOTAS : F

26 AGO. 2021 15:12:29 Entrada: 149017



aplicación temporal que suscita el engarce del nuevo régimen de coeficientes reductores que se dispone con el actualmente existente.

**2.6.** El apartado dieciséis modifica la disposición transitoria undécima, titulada “*Aplicación de coeficientes reductores de la edad de jubilación*”, a fin de actualizar la referencia a lo previsto en el párrafo primero del artículo 206.3 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social que, tras la reforma incluida en el proyecto, pasaría a ser el artículo 206.6.

En aras de una mayor precisión en su redacción, se sugiere modificar la cita del referido artículo 206.6, conforme a lo dispuesto en la regla núm. 69 DTN, que establece que “*Cuando se cite un precepto de la misma disposición, no deberán utilizarse expresiones tales como «de la presente ley», «de este real decreto», excepto cuando se citen conjuntamente preceptos de la misma disposición y de otra diferente. Se actuará del mismo modo cuando la cita afecte a una parte del artículo en la que aquella se produce*”.

Así, la disposición transitoria undécima quedaría redactada en los siguientes términos:

*“Disposición transitoria undécima. Aplicación de coeficientes reductores de la edad de jubilación.*

*De conformidad con la disposición transitoria segunda de la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social, lo previsto en el párrafo primero del artículo 206.6 del presente texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social no se aplicará a los trabajadores incluidos en los diferentes regímenes especiales que, en la fecha de entrada en vigor de la citada ley tuviesen reconocidos coeficientes reductores de la edad de jubilación, siendo de aplicación las reglas establecidas en la normativa anterior”.*

### **3. Disposición adicional primera**

La disposición adicional primera del proyecto establece un mandato para que en el plazo de seis meses el Gobierno apruebe un Proyecto de Ley para dar cumplimiento a la disposición adicional séptima de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, relativa a la creación de la Agencia Estatal de la Administración de la Seguridad Social.

Como se señaló en la observación incluida en el apartado 3.4 de este informe, de acuerdo con lo dispuesto en la regla número 42 e) DTN, deberán ser las disposiciones finales las que incluyan “*Las autorizaciones y mandatos dirigidos a la producción de normas jurídicas (habilitaciones de desarrollo y de aplicación reglamentarios, mandatos de presentación de proyectos normativos, etc.)*”.

Por tanto, en cumplimiento del orden establecido en dicha regla, la disposición adicional primera debería pasar a ser la disposición final tercera, ubicándose después de la referida al mandato relativo a la modificación del Real Decreto 1698/2011, de 18 de noviembre (que, de aceptarse la observación incluida en el apartado 3.4 de este informe, pasaría a ser la disposición final segunda).



CSV : GEN-73cb-df45-a638-8c1e-1377-785d-43f7-005e

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : FRANCISCO JAVIER ANTA SAAVEDRA | FECHA : 30/07/2021 08:52 | NOTAS : F

26 AGO. 2021 15:12:29 Entrada: 149017



Por otro lado, con el fin de clarificar la referencia temporal contenida en la actual disposición adicional primera del proyecto para el cumplimiento del mandato, se sugiere modificar su redacción en los siguientes términos:

“Disposición adicional primera final tercera. Creación de la Agencia Estatal de la Administración de la Seguridad Social.

En el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta Ley, el Gobierno aprobará un Proyecto de Ley para dar cumplimiento a la disposición adicional séptima de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, relativa a la creación de la Agencia Estatal de la Administración de la Seguridad Social”.

#### 4. Disposición adicional segunda

La disposición adicional segunda del proyecto dispone que “En sustitución del factor de sostenibilidad regulado en el artículo 211 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, se establecerá, previa negociación en el marco del diálogo social, un mecanismo de equidad intergeneracional que operará a partir de 2027”.

Como cuestión de técnica normativa y según se ha señalado en el apartado anterior, si – como parece- el nuevo mecanismo de equidad intergeneracional que operará a partir de 2027 debe aprobarse mediante una norma jurídica, dicho mandato debería incluirse en una disposición final, en cumplimiento de lo dispuesto en la regla número 42 e) DTN. En tal caso, y teniendo en cuenta las observaciones anteriormente formuladas a lo largo de este informe en este sentido, la nueva disposición final debería numerarse como cuarta.

#### 5. Disposición final primera

5.1. La disposición final primera modifica el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto legislativo 2/2015, de 23 de octubre. En concreto, el apartado uno de dicha disposición final primera modifica la disposición adicional décima del referido Estatuto, titulada “*Cláusulas de los convenios colectivos referidas al cumplimiento de la edad ordinaria de jubilación*”, en el sentido de disponer que los convenios colectivos no puedan establecer cláusulas que posibiliten la extinción del contrato de trabajo por el cumplimiento por el trabajador de una edad inferior a 68 años, en aras de favorecer la prolongación de la vida laboral. Asimismo, se recoge una excepción a esta regla general con el objetivo de alcanzar la igualdad real y efectiva entre mujeres y hombres coadyuvando a superar la segregación ocupacional por género, permitiendo que este límite pueda rebajarse hasta la edad ordinaria de jubilación fijada por la normativa de Seguridad Social cuando, entre otros requisitos, la tasa de ocupación de las trabajadoras por cuenta ajena afiliadas a la Seguridad Social en alguna de las actividades económicas correspondientes al ámbito funcional del convenio sea inferior al 20 por ciento de las personas ocupadas en las mismas. La regulación es concretamente la siguiente:

“1. *En aras de favorecer la prolongación de la vida laboral, los convenios colectivos no podrán establecer cláusulas que posibiliten la extinción del contrato de trabajo por el*



CSV : GEN-73cb-df45-a638-8c1e-1377-785d-43f7-005e

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : FRANCISCO JAVIER ANTA SAAVEDRA | FECHA : 30/07/2021 08:52 | NOTAS : F

26 AGO. 2021 15:12:29 Entrada: 149017



*cumplimiento por el trabajador de una edad inferior a 68 años. Observada esta limitación de edad, se requerirán además las siguientes condiciones:*

*a) El trabajador afectado por la extinción del contrato de trabajo deberá reunir los requisitos exigidos por la normativa de Seguridad Social para tener derecho al cien por ciento de la pensión ordinaria de jubilación en su modalidad contributiva.*

*b) La medida deberá vincularse, como objetivo coherente de política de empleo expresado en el convenio colectivo, al relevo generacional a través de la contratación indefinida y a tiempo completo de, al menos, un nuevo trabajador.*

*2. Excepcionalmente, con el objetivo de alcanzar la igualdad real y efectiva entre mujeres y hombres coadyuvando a superar la segregación ocupacional por género, el límite del apartado anterior podrá rebajarse hasta la edad ordinaria de jubilación fijada por la normativa de Seguridad Social cuando la tasa de ocupación de las trabajadoras por cuenta ajena afiliadas a la Seguridad Social en alguna de las actividades económicas correspondientes al ámbito funcional del convenio sea inferior al 20 por ciento de las personas ocupadas en las mismas.*

*A estos efectos, las actividades económicas en las que se ha de cumplir esta condición serán las que correspondan a los códigos de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas que figuren en el Registro y depósito de convenios y acuerdos colectivos de trabajo y planes de igualdad (REGCON). La Administración de la Seguridad Social facilitará la tasa de ocupación de las trabajadoras respecto de la totalidad de trabajadores por cuenta ajena en cada una de las CNAE correspondientes en la fecha de constitución de la comisión negociadora del convenio.*

*La aplicación de esta excepción exigirá, además, el cumplimiento de los siguientes requisitos:*

*a) Primero, que la persona trabajadora afectada tenga derecho al cien por ciento de la pensión ordinaria de jubilación en su modalidad contributiva.*

*b) Segundo, que en el CNAE al que esté adscrita la persona afectada por la aplicación de esta cláusula concorra una tasa de ocupación de empleadas inferior al 20 por ciento sobre el total de personas trabajadoras a la fecha de efectos de la decisión extintiva. Este CNAE será el que resulte aplicable para la determinación de los tipos de cotización para la cobertura de las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.*

*c) Tercero, que cada extinción contractual en aplicación de esta previsión lleve aparejada simultáneamente la contratación indefinida y a tiempo completo de, al menos, una mujer en la mencionada actividad.*

*La decisión extintiva de la relación laboral será con carácter previo comunicada por la empresa a los representantes legales de los trabajadores y al propio trabajador afectado.”*

Sobre la excepción que establece el apartado 2 y la diferencia de trato en favor de la mujer que comporta, ha de tenerse en cuenta que la doctrina del Tribunal Constitucional mantiene que no toda diferencia de trato establecida en la ley ha de reputarse como discriminatoria



CSV : GEN-73cb-df45-a638-8c1e-1377-785d-43f7-005e

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : FRANCISCO JAVIER ANTA SAAVEDRA | FECHA : 30/07/2021 08:52 | NOTAS : F

26 AGO. 2021 15:12:29 Entrada: 149017



y, por ello, contraria al principio de igualdad que el artículo 14 de la Constitución proclama, sino que son conformes con las exigencias propias de este principio aquellas diferenciaciones que la ley pueda establecer que tengan una justificación objetiva y razonable. La STC 209/1988, de 10 de noviembre, lo expresa así (FJ 6):

*“Sobre las exigencias que la igualdad impone en la creación del Derecho - igualdad en la ley- existe una muy amplia doctrina de este Tribunal, que puede sintetizarse ahora recordando que para que las diferenciaciones normativas pueden considerarse no discriminatorias «resulta indispensable que exista una justificación objetiva y razonable, de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados, cuya exigencia deba aplicarse en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo estar presente, por ello, una razonable relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida, y dejando en definitiva al legislador, con carácter general, la apreciación y tratar desigualmente» (STC 75/1983, fundamento jurídico 2.º). Las diversificaciones normativas son conformes a la igualdad, en suma, cuando cabe discernir en ellas una finalidad no contradictoria con la Constitución y cuando, además, las normas de las que la diferencia nace muestran una estructura coherente, en términos de razonable proporcionalidad, con el fin así perseguido. Tan contraria a la igualdad es, por lo tanto, la norma que diversifica por un mero voluntarismo selectivo como aquella otra que, atendiendo a la consecución de un fin legítimo, configura un supuesto de hecho, o las consecuencias jurídicas que se le imputan, en desproporción patente con aquel fin, o sin atención alguna a esa necesaria relación de proporcionalidad.”*

En atención a la doctrina constitucional que se acaba de transcribir, se aconseja que la Memoria incorpore una justificación de las razones objetivas que motivan esta diferencia de trato y su debida proporción por relación a los fines que la justifican.

**5.2.** Por otro lado, el apartado dos de la citada disposición final primera añade al Estatuto de los Trabajadores una nueva disposición transitoria referida a la aplicación temporal de lo establecido en la disposición adicional décima, redactada en los siguientes términos:

*“Disposición transitoria novena. Aplicación temporal de lo establecido en la disposición adicional décima.*

*Lo establecido en la disposición adicional décima sólo se aplicará a los convenios colectivos suscritos a partir de la entrada en vigor de esta ley. En los convenios colectivos suscritos con anterioridad a esta fecha, las cláusulas de jubilación forzosa podrán ser aplicadas hasta tres años después de la finalización de la vigencia inicial pactada del convenio en cuestión”.*

Como puede observarse, el contenido de dicha disposición transitoria está referido a la nueva regulación que el anteproyecto incorpora de las cláusulas de los convenios colectivos referidas al cumplimiento de la edad ordinaria de jubilación y su eficacia se supedita, por tanto, a la entrada en vigor de la Ley a que, en su caso, de lugar el proyecto que ahora se informa.



CSV : GEN-73cb-df45-a638-8c1e-1377-785d-43f7-005e

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : FRANCISCO JAVIER ANTA SAAVEDRA | FECHA : 30/07/2021 08:52 | NOTAS : F

26 AGO. 2021 15:12:29 Entrada: 149017



En consecuencia, dicha disposición transitoria debería incluirse en el propio anteproyecto de ley objeto de informe, y no en el Estatuto de los Trabajadores.

En ese caso, la disposición final primera del proyecto no tendría que dividirse en apartados (puesto que incluiría únicamente la modificación de la disposición adicional décima del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores) y la redacción de la nueva disposición transitoria del anteproyecto de ley debería modificarse en los siguientes términos: *“Las modificaciones introducidas por la disposición final primera de esta Ley en la disposición adicional décima del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (...)”*.

### C) De carácter formal y de técnica normativa:

1. Deben eliminarse los asteriscos incluidos al final de la parte expositiva, puesto que, conforme a lo dispuesto en la regla núm. 31 DTN, *“No podrán utilizarse, en ningún caso, guiones, asteriscos ni otro tipo de marcas en el texto de la disposición”*.
2. Conforme a lo dispuesto en la regla núm. 60 DTN, *“Las modificaciones de preceptos de una misma norma seguirán el orden de su división interna”*. Debería revisarse, en consecuencia, el orden de los últimos apartados del artículo único del proyecto. Así, a modo de ejemplo, en aplicación de dicha regla el apartado quince del artículo único (mediante el que se modifica la disposición adicional trigésimo segunda del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social) debería preceder al apartado catorce (mediante el que se modifica el apartado 5 de la disposición transitoria cuarta del citado texto refundido).
3. Se recomienda también una revisión formal de la redacción del texto. Por ejemplo:
  - En el párrafo tercero del apartado I del preámbulo, ha de tenerse en cuenta que COVID-19 es la enfermedad (no el agente vírico que la causa). Sería además preferible eliminar o sustituir la expresión *“ha golpeado de forma salvaje nuestro país”*, por otra que resulte más mesurada en su contexto. Asimismo, se debería escribir con inicial mayúscula *“Estado de Bienestar”*.

Se podría decir, por ejemplo: *“marcado por la pandemia de la COVID-19, que ha enfrentado a las instituciones de nuestro Estado de Bienestar a una exigencia sin precedentes”*

- En el último párrafo del apartado II del preámbulo, parece que habría de decirse *“a través de la asunción del por el Estado de los gastos de naturaleza...”*
- Se advierte de la omisión del cierre de comillas en la expresión de los textos de regulación de varios preceptos modificativos.
- Etc.

|   |   |
|---|---|
|  | <p><b>CSV : GEN-73cb-df45-a638-8c1e-1377-785d-43f7-005e</b><br/>DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <a href="https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm">https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm</a><br/>FIRMANTE(1) : FRANCISCO JAVIER ANTA SAAVEDRA   FECHA : 30/07/2021 08:52   NOTAS : F</p> <p><b>26 AGO. 2021 15:12:29 Entrada: 149017</b></p> |
|---|---|



#### 4. MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO

Tal como exige el artículo 26.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno y el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, el proyecto se acompaña de una Memoria del análisis de impacto normativo, que se califica de abreviada, y cuyo examen da lugar a las consideraciones que se exponen en los siguientes apartados:

##### 4.1. Naturaleza y contenido de la Memoria

A tenor del artículo 3.1 del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, procede la realización de una memoria abreviada *“Cuando se estime que de la propuesta normativa no se derivan impactos apreciables en ninguno de los ámbitos enunciados (se refiere a los enunciados en el artículo 2), o estos no son significativos”*. Y el apartado 3 del mismo artículo establece que *“El órgano u órganos proponentes deberán justificar oportunamente en la propia memoria los motivos de su elaboración abreviada”*.

La Memoria contiene un apartado I *“Justificación de la memoria abreviada”* que motiva su presentación abreviada con el siguiente argumento:

*“De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, y en el artículo 3 del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, en la tramitación y elaboración es preceptiva la elaboración de una memoria de esta naturaleza, pudiendo ser carácter abreviado cuando no se deriven impactos apreciables en ninguno de los ámbitos, o estos no son significativos, de forma que no apreciándose impacto económico o presupuestario, por razón de género o cambio climático ni cargas administrativas significativas o de incidencia en la economía o productividad que lleve a su alteración, procede la emisión de una memoria abreviada.”*

Se observa sin embargo que dicha afirmación y en realidad la propia calificación de la memoria como abreviada, no se correspondería con lo expuesto en la Memoria presentada. En primer lugar, porque la Memoria presenta en su estructura y contenido los caracteres propios de una memoria completa, conforme a lo previsto en el artículo 2 del el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre. Y en segundo lugar porque de la valoración que se contiene en otros apartados de la Memoria parece deducirse la existencia de impactos que justificarían la realización de una memoria completa.

Así, por ejemplo, el apartado VII de la Memoria, titulado *“Análisis de impactos”*, contiene en su subapartado 1.1, en el que se valora impacto económico y presupuestario de las medidas incluidas en la propuesta, afirmaciones como las siguientes:

- Al analizar el impacto de las medidas previstas en relación con la revalorización de las pensiones, se indica que *“La sustitución del IRP (regla anterior de revalorización de pensiones) por el IPC (índice de precios al consumo) en la revalorización de las pensiones contributivas aumentará el gasto sobre el PIB de forma creciente, en 2050 el aumento será de 2,7 pp de PIB. A partir de ese año disminuye lentamente el coste adicional como consecuencia del descenso en el número de pensiones en vigor, de*





*manera que en 2070 el aumento será de 2,4 pp” (cfr. pág. 21), si bien posteriormente, al analizar el alcance de las medidas destinadas a favorecer el acercamiento voluntario de la edad efectiva con la edad legal de jubilación se matiza dicha afirmación indicando que “Si se alcanza este objetivo (el aumento de la tasa de empleo de los mayores de 54 años en 10pps) se compensaría el aumento de coste que supone revalorizar las pensiones conforme al IPC” (cfr. pág. 23).*

- *Al analizar los efectos de las medidas propuestas en lo que respecta a la jubilación anticipada voluntaria, se señala que “El efecto económico de la nueva regulación va a depender en gran medida de la decisión de los trabajadores que pueden optar por no modificar su comportamiento actual, en ese caso su pensión se reducirá en mayor cuantía; o bien pueden decidir retrasar unos meses la jubilación y recibir la misma cuantía esperada de pensión o incluso mayor. Es decir, la decisión óptima sería un traslado de la edad de jubilación hacia edades superiores en las que se obtendría más importe de pensión que en la actualidad” (cfr. pág. 31), concluyendo que “La valoración económica es muy compleja y con mucha incertidumbre puesto que se trata de un modelo de decisión que dependerá de las circunstancias personales y profesionales de cada trabajador” (cfr. pág. 33).*

Por otro lado, apartado VII de la Memoria, “Análisis de impactos”, contiene en su subapartado 3, en el que se valora impacto de la norma por razón de género, la siguiente afirmación: *“De conformidad con artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres, y el artículo 26.3.f) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, el proyecto de ley no contiene disposiciones diferenciadas para los trabajadores y para las trabajadoras, ni normas específicas relacionadas con el género, aunque se prevé a través de la modificación de la disposición adicional décima de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto legislativo 2/2015, de 23 de octubre, una medida tendente a incentivar la contratación de la mujer, al contemplarse la posibilidad de acordar la jubilación obligatoria de determinados trabajadores al cumplir la edad ordinaria de jubilación siempre que se lleve a cabo la contratación al menos de una mujer” (cfr. pág. 49).*

Por tanto, a la vista, de las anteriores consideraciones, se entiende que la memoria debería calificarse como completa, eliminándose además su actual apartado I “Justificación de la memoria abreviada”, lo que debe conllevar la numeración de los siguientes.

#### 4.2. Oportunidad de la propuesta

- 1) A juicio de esta Oficina la explicación de la motivación de la propuesta que incorpora el apartado II.1 de la Memoria resulta excesivamente genérica.

Habría de tenerse en cuenta que la finalidad de este apartado es ofrecer la información necesaria para comprender la necesidad de realizar una intervención normativa. Para ello, este apartado de la Memoria debería incluir una descripción de la situación sobre la que se pretende incidir y de las razones que justifican la intervención, analizando sus causas y consecuencias, estimando la magnitud del problema, indicando el interés



CSV : GEN-73cb-df45-a638-8c1e-1377-785d-43f7-005e

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : FRANCISCO JAVIER ANTA SAAVEDRA | FECHA : 30/07/2021 08:52 | NOTAS : F

26 AGO. 2021 15:12:29 Entrada: 149017



público afectado, identificando a quién afecta y de qué manera y razonando por qué es el momento adecuado para intervenir

Por lo demás, y en cuanto a las referencias que contiene a los diversos documentos y recomendaciones internacionales con los que se alinean las medias incluidas en el proyecto (el Libro Blanco Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles; el Informe conjunto sobre pensiones elaborado por la Comisión de Política Económica y la Comisión de Protección Social en 2019; los principios alcanzados en la Cumbre Social Europea de Gotemburgo; y las propuestas de la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros de la Unión Europea), se entiende que dichas referencias podrían exponerse como complemento a la explicación de las razones que sustenten la propuesta o bien incluso trasladarse al apartado de la Memoria que trate la congruencia del proyecto con el derecho de la Unión Europea (como se señalará en el siguiente apartado de este informe).

- 2) Se estima que el contenido general del actual apartado II.2 "Objetivos" no guarda propiamente relación con esta cuestión, sino que consiste en explicaciones sobre los motivos y el contenido norma, que tendrían mejor acomodo en los apartados de la memoria que tratan específicamente de estas cuestiones.

Los objetivos de la norma son aquellos resultados que se pretende conseguir con su aplicación (esto es, la variación que se espera suponga la norma en la situación de la realidad sobre la que incide). En este caso, tales objetivos podrían identificarse, entre otros, con el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones, la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones, el retraso de la edad real de jubilación, u otros que se consideren.

- 3) El apartado II.3 "Análisis de alternativas" se limita a expresar lo siguiente:

*"Dada la naturaleza de las medidas adoptadas en materia de Seguridad Social, cabe señalar que no existe otra alternativa posible, siendo a través de esta modificación proyectada la única forma de alcanzar la efectividad de los acuerdos alcanzados en el seno del Pacto de Toledo, siendo el único medio de garantizar la adecuación del sistema de Seguridad Social a las necesidades sociales y económicas imprescindibles para dar una respuesta a la protección de los trabajadores más mayor que se encuentran fuera del mercado laboral al tiempo que se aborda la protección de la llamada generación del baby boom, garantizándose al tiempo la viabilidad del sistema de Seguridad Social"*

Con carácter general, esta Oficina ha venido destacando importancia de que la Memoria cuente con un análisis de alternativas adecuado, puesto que ofrece información valiosa sobre el proceso de toma de decisiones, refuerza la justificación de la opción normativa escogida y deja constancia de posibles soluciones alternativas para el futuro si fuera necesario.

En función de lo anterior, el análisis de alternativas ha de versar principalmente sobre el contenido material de la propuesta, pues su objetivo es constatar que la medida que se adopta es la más idónea entre otras posibles opciones de actuación.





En otras palabras, de lo que se trataría, es de que este apartado explique si es posible afrontar la situación que motiva la norma mediante otro tipo de medidas que puedan también ser efectivas en el cumplimiento de los objetivos que previamente se hayan definido.

Entre tales alternativas, ha de considerarse necesariamente y como mínimo (cfr. artículo 26.3 Ley del Gobierno) la llamada “alternativa cero”, explicando si sería o no una opción “no hacer nada”. Adicionalmente, sería asimismo recomendable que la Memoria expusiera otras alternativas que eventualmente se hayan valorado, ya sea en cuanto al contenido concreto de la regulación que se establece o en cuanto a la existencia de otro tipo de medidas regulatorias o no regulatorias y que puedan considerarse relevantes para la comprensión de la oportunidad de la norma.

En todo caso, ha de tenerse en cuenta que no se trataría de hacer un análisis exhaustivo, sino simplemente de exponer brevemente las principales opciones que se hayan considerado en aspectos relevantes de la norma.

- 4) Convendría ampliar la justificación de la adecuación de la propuesta a los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, conforme a lo señalado en el apartado 3.7 de este informe.

#### 4.3. Contenido

Dado el alcance de la modificación propuesta y la complejidad técnica de la materia, sería deseable que se explicasen con mayor grado de detalle en el apartado III de la Memoria, en el que se describe el contenido del proyecto, el alcance de sus diferentes apartados. A tal fin, como se señaló anteriormente en este informe, podrían trasladarse a dicho apartado algunas de las explicaciones que describen el contenido de la propuesta incluidas en el subapartado II.2 de la Memoria, relativo a la descripción de los objetivos del proyecto, además de completar dichas explicaciones en la medida en que fuese necesario.

Así, por ejemplo, en lo que respecta al apartado seis del artículo único, se indica en la Memoria que *“Se modifica el artículo 207, relativo a la Jubilación anticipada por causa no imputable al trabajador a fin de introducir, en el apartado 1, junto a las causas de extinción contractual que dan derecho al acceso a esta modalidad de jubilación, mencionadas en el artículo 207.1 de la Ley General de Seguridad Social, el resto de causas extintivas por razones objetivas, así como la resolución voluntaria por parte del trabajador, en los supuestos previstos en los artículos 40, 41.3, 49.1m) y 50 del Estatuto de los Trabajadores. (...)”*. Resultaría muy útil, a fin de facilitar la comprensión del alcance de dicha modificación, explicar cuáles son los *“supuestos previstos en los artículos 40, 41.3, 49.1m) y 50 del Estatuto de los Trabajadores”*, así como los motivos por los que se considera conveniente incluirlos junto con las causas de extinción contractual que dan derecho a la jubilación anticipada por causa no imputable al trabajador del artículo 207.1 de la Ley General de Seguridad Social, y los resultados que se esperan conseguir con dicha inclusión.

En este mismo sentido, la descripción de los apartados once y doce del artículo único del proyecto no debería limitarse a reproducir el contenido de las nuevas disposiciones





adicionales que se añaden, sino que deberían explicarse los motivos por los que se considera necesario incluir sendos mandatos al Gobierno para, por un lado, la realización de una evaluación periódica cada cinco años de los efectos de la revalorización anual de la que dará traslado al Pacto de Toledo, y, por otro, para modificar el Real Decreto 1698/2011, de 18 de noviembre, 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.

Finalmente, desde el punto de vista formal, debe corregirse la errata que figura en el primer párrafo del apartado III de la Memoria, en el que se indica que *“La ley incluye dos artículos (...)”*, pese a que más adelante, al resumir su contenido, se alude exclusivamente al artículo único del proyecto.

#### 4.4. Análisis jurídico

Por relación a las cuestiones propias del análisis jurídico, se formulan las siguientes consideraciones:

- Relación con el derecho de la Unión Europea: sería deseable incluir un nuevo subapartado relativo a la congruencia del proyecto con el derecho de la Unión Europea en el que podrían incluirse los diversos hitos que han tenido lugar en el ámbito de la Unión Europea en relación con la materia, a los que se alude en el apartado de la Memoria relativo a la motivación de la norma al describir el contexto internacional en el que se negoció y alcanzó el acuerdo que dio lugar al Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo, aprobado por el pleno del Congreso de los Diputados el 19 de noviembre de 2020.

Por otro lado, convendría explicar también en este apartado la relación del contenido del proyecto con los compromisos adquiridos por España ante la Unión Europea en el Plan de Recuperación y Resiliencia aprobado por el Consejo de Ministros el pasado 27 de abril, presentado ante la Comisión Europea en el marco de la iniciativa Next Generation EU para la recuperación de la economía y el empleo.

- Relación con otras normas de derecho interno: en este subapartado debería explicarse pormenorizadamente la coherencia de la propuesta con otras normas del ordenamiento jurídico español y, principalmente, con las dos que son objeto de modificación: el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social y el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.
- Entrada en vigor: debería completarse el contenido de este subapartado a fin de explicar la fecha prevista para la entrada en vigor de la Ley por relación a lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley del Gobierno, conforme a lo señalado en el apartado 3.4 A) de este informe.
- Derogación normativa: sería también conveniente ampliar en este subapartado la explicación de la disposición derogatoria del proyecto y su relación con lo dispuesto en la disposición adicional segunda, como se señaló en el apartado 3.4 B) de este informe.





En efecto, el apartado 2 de la disposición derogatoria única dispone que *“Queda derogado expresamente el artículo 211 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, en atención a lo dispuesto en la Disposición Adicional Segunda”*.

Por su parte, la citada disposición adicional segunda establece que *“En sustitución del factor de sostenibilidad regulado en el artículo 211 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, se establecerá, previa negociación en el marco del diálogo social, un mecanismo de equidad intergeneracional que operará a partir de 2027”*.

Sería, por tanto, deseable que se explicasen en este subapartado de la Memoria los motivos por los que se considera conveniente la derogación expresa del artículo 211 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social una vez que entre en vigor la Ley proyectada (lo que, conforme a lo previsto en su disposición final segunda, tendrá lugar el 1 de enero de 2022) pese a que el nuevo mecanismo de equidad intergeneracional que se establecerá en sustitución del factor de sostenibilidad regulado en el citado artículo 211 no está previsto que opere hasta 2027, según establece la disposición adicional segunda.

#### 4.5. Adecuación al orden constitucional de distribución de competencias

Se recomienda completar el contenido del apartado de la Memoria que trata de la adecuación de la norma al orden constitucional de distribución de competencias conforme a lo señalado en el apartado 3.5 de este informe.

#### 4.6. Descripción de la tramitación

Se recomienda revisar la descripción de la tramitación contenida en la Memoria, a fin de precisar, completar y sistematizar su contenido.

En este sentido, debería completarse la descripción de la tramitación teniendo en cuenta, de modo general, que describir la tramitación de un proyecto normativo consiste tanto la enumeración de los trámites realizados (con indicación del modo en que han sido practicados y de la fecha de inicio y de finalización) como la expresión de las principales aportaciones recibidas y la explicación de cómo éstas han sido incorporadas, en su caso, al texto.

#### 4.7. Análisis de impactos

El apartado VII.1 de la Memoria, bajo el título “*impacto económico y presupuestario*”, incorpora un extenso análisis cuantitativo de las medidas que dispone la propuesta.

Ello no obstante, se echa en falta un análisis más específico de las cuestiones que son propias de estos dos impactos, que además deberían tratarse separadamente, conforme a la distinta naturaleza de su objeto.





En este sentido, interesa recordar que el análisis de cada uno de dichos impactos debería contemplar los siguientes aspectos:

- El impacto económico, de acuerdo con el artículo 26.3.d) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno y el artículo 2.1.d).1º del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, evaluará las consecuencias de su aplicación sobre los sectores, colectivos o agentes afectados y, entre otros, el efecto sobre la unidad de mercado y la competitividad y, en su caso, también el efecto sobre las pequeñas y medianas empresas.

En este caso, serían a considerar los efectos que las medidas que se establecen puedan tener, por ejemplo, sobre el empleo (estructura, condiciones de empleabilidad, etc.), su impacto diferencial en determinados sectores o en las pymes, etc.

- El impacto presupuestario, se evaluará de conformidad con lo previsto en el artículo 26.3.d) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno y el artículo 2.1.d) 2º del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, y "*comprenderá, al menos, una referencia a los efectos en los ingresos y gastos públicos y que incluirá la incidencia en los gastos de personal, dotaciones o retribuciones o cualesquiera otros gastos al servicio del sector público*".

A este respecto, el análisis debería mostrar claramente los efectos previsibles de la propuesta sobre los gastos públicos.

Por otro lado, en lo que respecta al análisis del impacto por razón de género, se debería analizar la posibilidad de que el proyecto tenga algún impacto, incluso positivo, en este aspecto pues, como se indica en el propio apartado VII.3 de la Memoria, "*se prevé a través de la modificación de la disposición adicional décima de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto legislativo 2/2015, de 23 de octubre, una medida tendente a incentivar la contratación de la mujer, al contemplarse la posibilidad de acordar la jubilación obligatoria de determinados trabajadores al cumplir la edad ordinaria de jubilación siempre que se lleve a cabo la contratación al menos de una mujer*".

Finalmente, también se recomienda valorar con mayor profundidad el impacto del proyecto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, teniendo en cuenta que el nuevo artículo 206 bis que el proyecto añade al texto refundido de la Ley General de Seguridad Social regula la jubilación anticipada en caso de discapacidad. En cualquier caso, si tras dicho análisis se concluyese que el proyecto no tendrá efecto alguno en este ámbito, deberá indicarse que tiene un "impacto nulo" (en lugar de "neutro", como se indica en el apartado VII.5 de la Memoria).

#### 4.8. Evaluación ex post

El apartado VIII de la Memoria se refiere a esta cuestión expresando lo siguiente: "*Dada la naturaleza y contenido de la norma proyectada, una vez considerado lo dispuesto en el artículo 28.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, y en el artículo 3 del Real Decreto 286/2017, de 24 de marzo, por el que se regulan el Plan Anual Normativo y el Informe*



CSV : GEN-73cb-df45-a638-8c1e-1377-785d-43f7-005e

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : FRANCISCO JAVIER ANTA SAAVEDRA | FECHA : 30/07/2021 08:52 | NOTAS : F

26 AGO. 2021 15:12:29 Entrada: 149017



*Anual de Evaluación Normativa de la Administración General del Estado y se crea la Junta de Planificación y Evaluación Normativa, se considera que la disposición no debe ser sometida a evaluación por sus resultados”.*

Como ha expresado en alguna ocasión el Consejo de Estado (cfr. Dictamen nº 52/2019, de 14 de febrero, del Consejo de Estado), no parece que el artículo 3 del Real Decreto 286/2017, de 24 de marzo, deba ser entendido en el sentido de que determinadas normas hayan de ser objeto de evaluación *ex post* de forma necesaria, si bien dicho artículo sí que da unos criterios claros, que implican que, en determinados supuestos, esta evaluación resulta particularmente relevante, como sucede cuando la norma tiene un impacto notorio sobre la economía o cuando conlleva un coste presupuestario significativo, supuestos ambos que podrían concurrir en este caso.

Se da en este caso además la circunstancia de que, en contradicción con la conclusión que a este respecto incorpora la Memoria según se acaba de transcribir, el proyecto incluye una cláusula expresa de evaluación de alguna de las medidas que incorpora, concretamente, la nueva disposición adicional trigésima octava “Seguimiento de la revalorización de las pensiones y garantía de mantenimiento de poder adquisitivo de las pensiones”, que se añade al texto refundido de la Ley General de Seguridad Social establece:

*“Con el objetivo de preservar el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones y garantizar la suficiencia económica de los pensionistas, el Gobierno y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas realizarán, en el marco del diálogo social, una evaluación periódica, cada cinco años, de los efectos de la revalorización anual de la que dará traslado al Pacto de Toledo. En caso de que se observase alguna desviación, dicha evaluación incorporará una propuesta de actuación para preservar el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones.”*

Por lo expuesto, se estima que la Memoria debería prever la evaluación de la norma por sus resultados, el menos, con el alcance que determina la propia propuesta normativa, siendo recomendable que concrete los criterios en función de los cuales se realizaría la evaluación; los objetivos de la norma a estos efectos; los términos y plazos para analizar sus resultados; la sistemática que se utilizaría y la entidad u órgano que se considera idóneo para llevarla a cabo, conforme a lo previsto en el artículo 2.1.j) del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre.

EL DIRECTOR DE LA OFICINA DE COORDINACIÓN Y CALIDAD NORMATIVA

Francisco Javier Anta Saavedra

SRA. SECRETARIA GENERAL TÉCNICA DEL MINISTERIO DE INCLUSIÓN,  
SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES



CSV : GEN-73cb-df45-a638-8c1e-1377-785d-43f7-005e

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : FRANCISCO JAVIER ANTA SAAVEDRA | FECHA : 30/07/2021 08:52 | NOTAS : F

26 AGO. 2021 15:12:29 Entrada: 149017



Consejo Económico y Social  
Presidente

De conformidad con la solicitud recibida, adjunto le remito el *Dictamen sobre el 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 ha sido aprobado en la sesión ordinaria del Pleno celebrado en el día de hoy.

Asimismo, le comunico que de acuerdo con lo establecido en el artículo 43 del Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno del CES, los Consejeros disponen de cuarenta y ocho horas, a contar desde el final de la sesión plenaria, para formular votos particulares que, en el caso de presentarse, deberán quedar incorporados al texto del referido Dictamen.

Madrid, 28 de julio de 2021

Antón Costas Comesaña

SR. MINISTRO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES



**CONSEJO ECONÓMICO  
Y SOCIAL ESPAÑA**

**DICTAMEN SOBRE EL 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**

Sesión ordinaria del Pleno de 28 de julio de 2021

## **I. ANTECEDENTES**

Con fecha de 8 de julio de 2021 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social escrito del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones en el que se solicitaba, al amparo de lo dispuesto en el artículo 7.1.1.a) de la Ley 21/1991, de 17 de junio, de Creación del Consejo Económico y Social, que el CES emitiera Dictamen sobre el 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. Dicha solicitud fue trasladada a la Comisión de Trabajo de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social para que procediera a la elaboración de la correspondiente propuesta de dictamen.

El Anteproyecto viene acompañado de una Memoria de análisis de su impacto normativo, en la que se justifica la oportunidad de la propuesta, se describe el contenido y el análisis jurídico de las medidas que contempla a lo largo de su articulado y se analizan los diferentes impactos que surtirá su aplicación, en términos de adecuación de la norma al orden de distribución de competencias, al impacto económico y presupuestario de las distintas medidas que se introducen, así como a su impacto por razón de género; en la familia, infancia y adolescencia; en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, incluyéndose asimismo una última consideración sobre la valoración ex post.

El mantenimiento de un régimen público de Seguridad Social constituye uno de los principios rectores de la política social y económica, reconocido por la Constitución. Esta última incorpora asimismo la garantía institucional de la existencia misma de la Seguridad Social, en su art. 41 CE, junto con la introducción del principio de la protección con carácter universal de las situaciones de necesidad, así como la suficiencia de la protección dispensada por el sistema público.

Valga recordar asimismo, por su estrecha relación con el Anteproyecto objeto de Dictamen, la trascendencia del mandato constitucional (art. 50 CE) que encomienda a los poderes públicos “garantizar mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad”.

Por su parte, en el contexto comunitario, el Pilar Europeo de Derechos Sociales, aprobado en la Cumbre Social Europea de Gotemburgo de noviembre de 2017, dedica su Principio 15 a las “Pensiones y prestaciones de vejez”, estableciendo que trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia tienen derecho a recibir 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.

En el Informe conjunto sobre pensiones, del Comité de Política Económica y del Comité de Protección Social de la UE se enfatizaba igualmente la interdependencia entre los objetivos de adecuación y sostenibilidad de las pensiones. A esa misma conclusión llegaban, desde sus distintos enfoques y objetos de análisis, las conclusiones del Informe de Adecuación de las Pensiones de 2018, del Comité de Protección Social de la UE, así como del Informe sobre el Envejecimiento del mismo año, del Comité de política Económica y la Comisión Europea.

Las modificaciones en la normativa de Seguridad Social vienen siendo una constante en España a lo largo de las últimas décadas, formando parte de un proceso de continua adaptación y anticipación de las principales instituciones de la protección social, entre las que el sistema de pensiones ocupa un lugar protagonista, a los sucesivos cambios sociales y económicos. Un rasgo genuino en el caso español ha sido la búsqueda de la correlación de fuerzas políticas y sociales a la hora de abordar las principales reformas en esta materia, mediante la que se ha procurado ir forjando los objetivos comunes a través de acuerdos que, cuando se han conseguido, han reforzado la efectividad de las medidas adoptadas, a las que han conferido una mayor legitimación social.

A partir de 1995, el proceso se institucionalizó a través del consenso alcanzado por las fuerzas parlamentarias en torno a las recomendaciones del Pacto de Toledo, que desde entonces orientarían las futuras reformas del sistema de pensiones con el fin de garantizar su viabilidad y mejora. A ello hay que añadir una intensa participación de los agentes sociales, a través de los sucesivos acuerdos suscritos con el Gobierno en el marco del diálogo social, que han precedido a la mayor parte de las modificaciones sustanciales para el sistema.

De toda la secuencia histórica de reformas sucesivas que ha encarado el sistema de pensiones en el periodo constitucional cabe destacar, por su proximidad con el texto objeto de dictamen, la abordada en 2011. En un contexto económico y de empleo muy desfavorable, tras la aprobación de las Recomendaciones del informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo, aprobado por el Pleno del Congreso de los diputados el 25 de enero de 2011, se alcanzó el Acuerdo Social y Económico suscrito por el Gobierno y las Confederaciones empresariales (CEOE y CEPYME) y sindicales (CCOO y UGT) más representativas de ámbito estatal.

Pieza sustancial del mismo fue el Acuerdo para la Reforma y Fortalecimiento del Sistema Público de Pensiones. El Acuerdo introdujo una serie de importantes reformas para asegurar la sostenibilidad financiera y la viabilidad futura del sistema de Seguridad Social que se adentraron, sin ánimo de exhaustividad, en materias como la edad de jubilación, la forma de cálculo de la pensión, los incentivos a la prolongación voluntaria de la vida laboral y mejora de la acción protectora, así como la previsión de que, a partir de 2027,

los parámetros fundamentales del sistema se revisarían por las diferencias entre la evolución de la esperanza de vida a los 67 años de la población en el año en que se efectúe la revisión y la esperanza de vida a los 67 años en 2027. La mayor parte del contenido del Acuerdo fue recogido por la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, la última gran reforma del sistema, que entraría en vigor en 2013 y se aplicaría gradualmente hasta completarse en 2027. El CES tuvo oportunidad de pronunciarse sobre el contenido de dicha reforma en su Dictamen 2/2011, sobre el Anteproyecto de Ley sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social.

Posteriormente, la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, estableció que el Gobierno, en caso de proyectar un déficit en el largo plazo del sistema de pensiones, revisaría el sistema aplicando de forma automática el factor de sostenibilidad en los términos y condiciones previstos en la Ley 27/2011. Mediante 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, se encomendó al Gobierno la creación de un comité de expertos independientes para la elaboración de un informe sobre el factor de sostenibilidad del sistema de Seguridad Social, para su remisión a la Comisión del Pacto de Toledo. Más adelante tuvo lugar la aprobación de la 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.

La norma, elaborada fuera del diálogo social, diseñaba el factor de sostenibilidad que, con carácter automático, permitiría vincular el importe de las pensiones de jubilación del sistema de la Seguridad Social a la evolución de la esperanza de vida de los pensionistas a partir de 2019. Además, instauró un nuevo índice de revalorización de las pensiones (IRP), que se aplicaría a partir de 2014, sustituyendo al sistema de revalorización automática de las pensiones de la Seguridad Social al comienzo de cada año en función del correspondiente índice de precios al consumo previsto para dicho año, sistema instaurado legalmente a partir de la Ley 24/1997, de Consolidación y Racionalización del sistema de Seguridad Social.

La Ley de Presupuestos Generales del Estado de 2018, aprobada tardíamente en el mes de julio y determinada por las peculiaridades de la legislatura y el curso de los acontecimientos políticos, planteó la inaplicación durante los ejercicios 2018 y 2019 del factor de revalorización en la cuantía que correspondería (0,25 por 100), introduciendo un incremento excepcional para las pensiones públicas equivalente al del índice de precios al consumo (IPC), posponiendo la aplicación del factor de sostenibilidad y

remitiéndose al acuerdo que se alcanzara en la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo, en una fecha no posterior al 1 de enero de 2023.

Tras la entrada de un nuevo Gobierno en funciones, el Real Decreto-ley 18/2019, de 27 de diciembre, por el que se adoptan determinadas medidas en materia tributaria, catastral y de Seguridad social, contemplaba la intención de actualizar las pensiones al 0,9 por ciento desde el 1 de enero de 2020. Recién formado el nuevo Gobierno, se aprobó el Real Decreto-ley 1/2020, de 14 de enero, por el que se establece la revalorización y mantenimiento de las pensiones y prestaciones públicas del sistema de Seguridad Social, contemplando una nueva revalorización de las pensiones y otras prestaciones del 0,9 por ciento y la garantía de mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones, en caso de inflación superior a dicho incremento.

El 19 de noviembre de 2020, el Pleno del Congreso de los Diputados aprobó el Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo, veinticinco años después de su creación y once tras su última renovación. Como contenidos esenciales del documento, que incluye veintidós Recomendaciones, hay que destacar por su estrecha relación con el contenido del Anteproyecto la defensa, como punto de partida (Recomendación 0), del mantenimiento y mejora del sistema público de pensiones y la reafirmación del compromiso de mantenimiento del sistema de reparto y principios de solidaridad inter e intrageneracional, la suficiencia de prestaciones, la equidad en el reparto de las cargas y la responsabilidad pública. Son numerosos los contenidos del Pacto de Toledo que encuentran su reflejo en el Anteproyecto.

Así, sin ánimo de exhaustividad, destaca la profundización en el objetivo de consolidación del principio de separación de las fuentes de financiación (Recomendación 1), estableciendo que el Estado deberá asumir los denominados “gastos impropios” que hasta ahora venían siendo financiados con cargo a cotizaciones sociales en el horizonte de acabar con el déficit financiero de la Seguridad Social y con la política de préstamos del sistema en el horizonte máximo de 2023. Asimismo resulta relevante la reanudación del consenso sobre la actualización periódica de las pensiones y el mantenimiento de su poder adquisitivo alrededor del referente de la evolución del IPC (Recomendación 2ª), lo que supone la reversión de la reforma de 2013. Tiene su traducción también en el Anteproyecto la creación de una agencia de la Seguridad Social para la gestión integrada de las funciones de afiliación, recaudatorias y de gestión de prestaciones (Recomendación 8: Gestión del sistema). La Recomendación 12, por su parte, relativa a la Edad de jubilación preconiza fomentar la permanencia de los trabajadores en activo y atender a las situaciones de vulnerabilidad que la prolongación de la vida laboral pueda generar en determinados colectivos, así como estudiar el efecto de los coeficientes reductores en la jubilación anticipada, materias que aborda en profundidad el Anteproyecto.

Unido a lo anterior, no cabe obviar el carácter estructural de las reformas en el ámbito de las pensiones, por lo que parte de los objetivos y medidas del Anteproyecto se corresponden con lo contemplado en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España (PRTR), a través del que se recibirá el apoyo financiero del Fondo de Recuperación europeo *Next Generation EU*. En concreto, el Componente 30 del PRTR se dedica a la sostenibilidad a largo plazo del sistema público de pensiones en el marco del Pacto de Toledo, señalándose entre sus objetivos asegurar la sostenibilidad del sistema público de pensiones, mantener el poder adquisitivo de sus prestaciones, preservando su papel en la protección frente a la pobreza y garantizando la equidad intergeneracional.

Buena parte de las principales reformas contempladas en el Plan, a su vez inspiradas en las recomendaciones del Pacto de Toledo, se incorporan a este Anteproyecto, en concreto, el avance en la separación de fuentes de financiación de la Seguridad Social, el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones conforme al IPC, los incentivos a la alineación de la edad efectiva de jubilación con la edad legal; o la sustitución del factor de sostenibilidad por un mecanismo de equidad intergeneracional.

Las recomendaciones del Pacto de Toledo, recogidas en buena medida en el PRTR, constituyeron la base de las negociaciones entre Gobierno e interlocutores sociales que culminaron en el Acuerdo de la Mesa de Diálogo 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, suscrito el 1 de julio de 2021 entre Gobierno y las principales organizaciones sindicales y empresariales de ámbito estatal.

Este Acuerdo, del que surge directamente el Anteproyecto objeto de dictamen, pues se incorporó al mismo como anexo, ha supuesto la recuperación del marco de consenso del diálogo social en esta materia, transcurridos ya más de diez años desde la aprobación a comienzos de 2011 del mencionado Acuerdo para la Reforma y Fortalecimiento del Sistema Público de Pensiones.

El nuevo Acuerdo incorpora siete bloques de medidas: (I) la nueva fórmula de revalorización para el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones, revirtiendo la reforma de 2013; (II) Medidas para favorecer el acercamiento voluntario de la edad efectiva con la edad legal de jubilación, revisando a tal fin los incentivos y desincentivos vigentes y otros aspectos de la regulación en las modalidades de jubilación anticipada voluntaria, involuntaria, anticipada por razón de actividad, jubilación demorada y jubilación activa, la jubilación forzosa del trabajador, así como la cotización para trabajadores mayores de 62 años en procesos de IT; (III) Fortalecimiento de la estructura de ingresos del sistema y culminación del principio de separación de fuentes; (IV) Nuevo sistema de cotización por ingresos reales y mejora de la protección social en el RETA a

partir del 1 de enero de 2022; (V) Medidas para preservar el equilibrio y la equidad intergeneracional, con el compromiso de negociar la sustitución del factor de sostenibilidad por un nuevo mecanismo de equidad intergeneracional que opere a partir de 2027; (VI) Otras medidas de mejora de la gestión y la calidad de la acción protectora, entre las que se incluyen: la creación de la Agencia Estatal de la Seguridad y la revisión de la regulación del acceso a la pensión de viudedad de las parejas de hecho: la mejora de la base reguladora de las prestaciones de incapacidad temporal en los casos de personas trabajadoras con contrato fijo-discontinuo; el mantenimiento con carácter indefinido de la conocida como “cláusula de salvaguarda”; el compromiso de desarrollo reglamentario de la cotización de los becarios así como de la revisión y actualización de las bases de cotización en los convenios especiales de cuidadores familiares no profesionales de personas en situación de dependencia y (VII) integración del texto normativo del Anteproyecto objeto de dictamen como anexo inseparable del acuerdo, sin perjuicio del compromiso de ir concretando el resto de contenidos no incorporados al mismo pero contemplados en el Acuerdo.

En el proceso permanente de cambios normativos en materia de Seguridad Social, han sido numerosas las ocasiones en las que el CES, desde los primeros momentos de su creación, ha tenido la oportunidad de pronunciarse. Sin ánimo de exhaustividad, valga recordar el Dictamen 1/1993, sobre el Anteproyecto de Ley por el que se modifica parcialmente la financiación del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social; el Dictamen 2/1994, sobre el Proyecto de Real Decreto Legislativo por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social; el Dictamen 8/1996, sobre el Anteproyecto de Ley de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social; el Dictamen 2/2003, sobre el Anteproyecto de Ley Reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social; el Dictamen 4/2003, sobre el Anteproyecto de Ley de Disposiciones Específicas en Materia de Seguridad Social; el Dictamen 13/1996, sobre el Anteproyecto de Ley por el que se procede a la integración de los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos o el Dictamen 1/2007, sobre el Anteproyecto de Ley en Medidas de Seguridad Social.

Por su estrecha relación con el contenido del Anteproyecto, destacan el Dictamen 3/2011, sobre el Anteproyecto de Ley sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social así como el Dictamen 7/2013, sobre el Anteproyecto de Ley reguladora del Factor de sostenibilidad y del índice de revalorización del sistema de pensiones de la Seguridad Social.

Asimismo, el CES emitió su dictamen 1/2014, sobre el Anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley general de la Seguridad Social en relación con el régimen jurídico de

las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social; el Dictamen 6/2014, sobre el Anteproyecto de Ley de medidas en materia de liquidación e ingreso de cuotas de la Seguridad Social así como el Dictamen 14/2015, sobre el Proyecto de Real Decreto legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social.

Desde esta institución se han abordado también, en varios informes a iniciativa propia, cuestiones directa o indirectamente relacionadas con la modernización, adecuación y sostenibilidad del sistema de Seguridad Social, como es el caso del Informe 2/1999, sobre la economía sumergida en relación a la Quinta Recomendación del Pacto de Toledo, el Informe 2/2000, sobre Vida Laboral y Prejubilaciones, el Informe 4/2000 sobre la protección social de las mujeres, el Informe 3/2013 sobre Distribución de la renta en España: desigualdad, cambios estructurales y ciclos, el Informe 1/2017 sobre Políticas públicas para combatir la pobreza en España o el Informe 3/2018 sobre el Futuro del trabajo.

Asimismo, anualmente el CES trata en la Memoria socioeconómica y laboral las cuestiones relacionadas con las reformas de la Seguridad Social y el desarrollo del Pacto de Toledo, así como la evolución de las principales magnitudes del sistema, incluyendo su situación financiera y la evolución de las distintas prestaciones y sus beneficiarios.

## **II. CONTENIDO**

El Anteproyecto de Ley se estructura en un artículo único, dos disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

El Artículo único modifica el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, a través de dieciséis apartados:

**Uno.** Se modifica el artículo 58, relativo a la revalorización y garantía de mantenimiento de poder adquisitivo de las pensiones, estableciéndose la revalorización de las pensiones al comienzo de cada año de acuerdo con la inflación media registrada en el ejercicio anterior y garantizándose que en el caso de inflación negativa, el importe de las pensiones no varíe al comienzo del año.

**Dos.** Se modifica el apartado 4 del artículo 144, relativo a la duración de la obligación de cotizar, añadiendo un segundo párrafo en el que se prevé que las empresas tendrán derecho a una reducción del 75 por 100 de las cuotas empresariales a la Seguridad Social por contingencias comunes durante la situación de incapacidad temporal de aquellos trabajadores que hubieran cumplido la edad de 62 años.

**Tres.** Se modifica el artículo 152, relativo a la cotización con sesenta y cinco o más años, estableciendo que las empresas y las personas trabajadoras quedarán exentas de cotizar a la Seguridad Social por contingencias comunes, salvo por incapacidad temporal derivada de dichas contingencias, respecto de los trabajadores por cuenta ajena y de los socios trabajadores o de trabajo de las cooperativas, una vez hayan alcanzado la edad mínima de acceso a la pensión de jubilación a la que se refiere el artículo 205.1.a). Asimismo, determina los supuestos en los que no será aplicable esta exención, su extensión, y la forma en la que deberá llevarse a cabo el cómputo de los períodos de exención. De esta forma, dejan de exigirse los periodos de cotización contemplados en la legislación vigente, así como tampoco se exige que el trabajador tenga un contrato indefinido.

**Cuatro.** Modifica el artículo 206 relativo a la jubilación anticipada por razón de la actividad, donde se prevé que la edad mínima de acceso a la pensión de jubilación a la que se refiere el artículo 205.1.a) podrá ser rebajada por real decreto, en aquellos grupos o actividades profesionales cuyos trabajos sean de naturaleza excepcionalmente penosa, tóxica, peligrosa o insalubre y acusen elevados índices de morbilidad o mortalidad, siempre que los trabajadores afectados acrediten el mínimo de actividad que se establezca.

Se modifica la legitimación para el inicio del procedimiento, que deberá instarse conjuntamente por organizaciones empresariales y sindicales más representativas, si el colectivo afectado está constituido por trabajadores por cuenta ajena, y por asociaciones representativas de trabajadores autónomos y organizaciones empresariales y sindicales más representativas, cuando se trate de trabajadores por cuenta propia. Se realiza una remisión a lo que reglamentariamente se determine, en el marco del diálogo social, respecto de los indicadores que acrediten la concurrencia de circunstancias objetivas que justifiquen la aplicación de tales coeficientes, y se crea una comisión encargada de evaluar y, en su caso, instar la aprobación de los correspondientes decretos de reconocimiento de coeficientes reductores. Finalmente, se prevé el establecimiento de un procedimiento para la revisión de los coeficientes reductores de edad, con una periodicidad máxima de diez años.

**Cinco.** Se introduce un nuevo artículo 206 bis. Jubilación anticipada en caso de discapacidad, que formalmente supone una novedad, al regularse de manera autónoma la jubilación anticipada por discapacidad, aunque desde el punto de vista del contenido reproduce el artículo 205.2 con la única modificación del nombre del Ministerio competente en la materia. Se mantiene así el procedimiento de reconocimiento de coeficientes reductores en los supuestos de jubilación anticipada en personas con discapacidad en un grado igual o superior al 65 por ciento, o con grado igual o superior al 45 por ciento siempre y cuando se trate de discapacidades reglamentariamente

determinadas respecto de las que existan evidencias contrastadas que determinan de forma generalizada una reducción significativa de la esperanza de vida.

**Seis.** Se modifican los apartados 1 y 2 del artículo 207, relativo a la Jubilación anticipada por causa no imputable al trabajador. El apartado 1 introduce, junto a las causas de extinción contractual que dan derecho al acceso a esta modalidad de jubilación, el resto de causas extintivas por razones objetivas, así como la resolución voluntaria por parte del trabajador, en los supuestos previstos en los artículos 40, 41.3, 49.1m) y 50 del Estatuto de los Trabajadores.

En el apartado 2 se establece que en estos supuestos, la pensión será objeto de reducción por cada mes o fracción de mes (actualmente, por cada trimestre o fracción de trimestre) que, en el momento del hecho causante, le falte al trabajador para cumplir la edad legal de jubilación que en cada caso resulte de la aplicación de lo establecido en el artículo 205.1.a), mediante la aplicación de unos coeficientes que resultan del cuadro inserto en el Anteproyecto, en función del período de cotización acreditado y los meses de anticipación; coeficientes que se modifican respecto a los que recoge la normativa actual.

**Siete.** Se modifica el artículo 208, sobre jubilación anticipada por voluntad del interesado. En concreto, la letra b) del apartado 1 incorpora en el cómputo del periodo para acceso a esta modalidad de jubilación el periodo de prestación del servicio social femenino obligatorio, mientras que el apartado 2 modifica los coeficientes de reducción de la prestación en función del período de cotización acreditado y los meses de anticipación. Por otra parte, se incorpora un nuevo apartado 3, que excluye de la aplicación de este precepto al trabajador que esté percibiendo el subsidio por desempleo del artículo 274, y lo haya hecho durante al menos tres meses, al que le será de aplicación los coeficientes reductores previstos para la jubilación anticipada por causas no imputables al trabajador.

**Ocho.** Se modifican los apartados 2, 3, 4 y 5 del artículo 210, sobre la cuantía de la pensión. Para los casos en que se acceda a la pensión a una edad superior a la legalmente establecida, se incrementa el porcentaje adicional y se prevé que pueda ser sustituido por una cantidad a tanto alzado o incluso por un sistema combinado. Asimismo, se regula la forma de aplicar los coeficientes por anticipación de la edad de jubilación distinguiendo entre aquellos trabajadores cuya pensión de jubilación supera el límite de la cuantía inicial de aquellos otros cuya pensión de jubilación no lo supera, así como entre los trabajadores que acceden a la jubilación de forma voluntaria de aquellos cuya jubilación anticipada es por causa no imputable al trabajador.

**Nueve.** Se modifica el artículo 214, sobre pensión de jubilación y envejecimiento activo, de forma que se retrasa un año el acceso a la misma, se aclara que tendrán acceso a esta modalidad de jubilación los trabajadores por cuenta ajena, ya lo sean a tiempo completo o parcial, así como los trabajadores por cuenta propia. Por otra parte, se elimina el

apartado 6 de este artículo, que preveía determinadas obligaciones para las empresas que contrataran a un trabajador jubilado.

**Diez.** Se modifica el artículo 311 del TRLGSS. “Cotización con sesenta y cinco o más años de edad”. El precepto exime de la cotización a la Seguridad Social a los trabajadores autónomos con sesenta y cinco o más años de edad, salvo por incapacidad temporal y por contingencias profesionales, una vez hayan alcanzado la edad mínima de acceso a la pensión de jubilación a que se refiere el artículo 205.1.a) y continúen trabajando. De este modo, dejan de exigirse los periodos de cotización contemplados en la legislación vigente.

**Once.** Se añade una nueva disposición adicional, la trigésima octava, que prevé el seguimiento de la revalorización de las pensiones en garantía del mantenimiento de poder adquisitivo de las mismas, estableciendo el compromiso del Gobierno y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas de realizar, en el marco del diálogo social, una evaluación periódica, cada cinco años, de los efectos de la revalorización anual de la que dará traslado al Pacto de Toledo. En caso de desviación, se incorporará una propuesta de actuación para preservar el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones.

**Doce.** Se añade una nueva disposición adicional, la trigésima novena. “Modificación del Real Decreto 1698/2011, de 18 de noviembre”, donde se establece un plazo de tres meses desde la entrada en vigor de esta ley, y en los términos que previamente sean acordados con las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, para que el Gobierno proceda a la adaptación del marco regulador establecido en el Real Decreto 1698/2011, de 18 de noviembre, 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.

**Trece.** Se añade una nueva disposición transitoria, la trigésima primera, “Aplicación gradual de coeficientes reductores de la edad de jubilación según lo previsto en el artículo 210.3 cuando la pensión supere el límite establecido para el importe de las pensiones”, que establece una aplicación gradual de coeficientes reductores de la edad de jubilación según lo previsto en el artículo 210.3 cuando la pensión supere el límite establecido para el importe de las pensiones, cuya entrada en vigor está prevista para 1 de enero de 2024, siendo el plazo de transitoriedad de 10 años a partir de esa fecha. Los nuevos límites solo resultarán de aplicación en la medida en que la evolución de la pensión máxima del sistema absorba completamente el efecto del aumento de coeficientes respecto a los vigentes en 2021.

Sin perjuicio de ello, seguirán siendo de aplicación las reglas de acceso a la modalidad de jubilación anticipada por voluntad del interesado previas a la entrada en vigor de esta Ley

a las personas a las que se refiere el segundo párrafo del apartado 3 del artículo 210, siempre que la extinción del contrato de trabajo que da derecho al acceso a esta modalidad de jubilación anticipada cumpla alguna de las condiciones previstas en la norma. Cabe recordar que el segundo párrafo del artículo 210.3 establece que una vez aplicados los referidos coeficientes reductores, el importe resultante de la pensión no podrá ser superior a la cuantía que resulte de reducir el tope máximo de pensión en un 0,50 por ciento por cada trimestre o fracción de trimestre de anticipación.

**Catorce.** Se modifica el apartado 5 de la disposición transitoria cuarta, relativa a la aplicación de legislaciones anteriores para causar derecho a pensión de jubilación. Se elimina el límite temporal que tenía establecido, relativo a las pensiones de jubilación que se causen antes de 1 de enero de 2022, de forma que la previsión de esta disposición se aplicará a todos los trabajadores que causen una pensión de jubilación en los términos previstos, manteniendo el derecho de opción si la legislación vigente en la fecha del hecho causante de la misma fuera más beneficiosa.

**Quince.** Se modifica la disposición adicional trigésima segunda, destinada a la financiación de la acción protectora de la Seguridad Social en cumplimiento del principio de separación de fuentes consagrado en el Pacto de Toledo, con la finalidad de que la Ley de Presupuestos Generales del Estado contemple anualmente una transferencia del Estado al Presupuesto de la Seguridad Social para la financiación de una serie de conceptos que permitan culminar la separación de fuentes en cumplimiento de la recomendación primera del Pacto de Toledo de 2020, así como el importe de las prestaciones que serán financiadas con una transferencia del Estado a la Seguridad Social.

**Dieciséis.** Se adecúa el texto de la disposición transitoria undécima, sobre la aplicación de coeficientes reductores de la edad de jubilación, dirigida a exonerar de la aplicación de lo previsto en el párrafo primero del artículo 206.6 (anteriormente 206.3) a los trabajadores incluidos en los diferentes regímenes especiales que, en la fecha de entrada en vigor de la citada ley tuviesen reconocidos coeficientes reductores de la edad de jubilación, a los que les seguirá siendo de aplicación las reglas establecidas en la normativa anterior.

**Disposición adicional primera. Creación de la Agencia Estatal de la Administración de la Seguridad Social.**

Se establece un plazo de seis meses para que el Gobierno apruebe un Proyecto de Ley para dar cumplimiento a la disposición adicional séptima de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, relativa a la creación de la Agencia Estatal de la Administración de la Seguridad Social.

**Disposición adicional segunda. Mecanismo de equidad intergeneracional.**

Se prevé el establecimiento de un mecanismo de equidad intergeneracional, previa negociación en el marco del diálogo social, que operará a partir de 2027, en sustitución del factor de sostenibilidad regulado en el artículo 211 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social que se deroga expresamente,.

**Disposición derogatoria única. Derogación normativa.**

Se establece la derogación de cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en el Anteproyecto, así como una disposición derogatoria específica que afecta expresamente al artículo 211 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, en atención a lo dispuesto en la Disposición Adicional Segunda.

**Disposición final primera. Modificación del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto legislativo 2/2015, de 23 de octubre.**

Se modifica la disposición adicional décima relativa a las cláusulas de los convenios colectivos referidas al cumplimiento de la edad ordinaria de jubilación para establecer que los convenios colectivos no podrán contemplar cláusulas que posibiliten la extinción del contrato de trabajo por el cumplimiento por el trabajador de una edad inferior a 68 años, contemplando también una serie de condiciones y recogiendo una excepción con el objetivo de alcanzar la igualdad real y efectiva entre mujeres y hombres. Así, se prevé que este límite pueda rebajarse hasta la edad ordinaria de jubilación fijada por la normativa de Seguridad Social cuando la tasa de ocupación de las trabajadoras por cuenta ajena afiliadas a la Seguridad Social en alguna de las actividades económicas correspondientes al ámbito funcional del convenio sea inferior al 20 por ciento de las personas ocupadas en las mismas, con el objetivo de alcanzar la igualdad real y efectiva entre mujeres y hombres coadyuvando a superar la segregación ocupacional por género.

Igualmente, se añade una nueva disposición transitoria novena, relativa a la aplicación temporal de lo establecido en la disposición adicional décima para los convenios colectivos suscritos a partir de la entrada en vigor de esta ley. En aquellos suscritos con anterioridad, las cláusulas de jubilación forzosa podrán aplicarse hasta tres años después de la finalización de la vigencia inicial pactada en el convenio.

**Disposición final segunda. Entrada en vigor.**

Se establece que la norma entrará en vigor el día 1 de enero de 2022.

### **III. OBSERVACIONES GENERALES**

El sistema público de pensiones constituye uno de los principales pilares del Estado de Bienestar, primordial fuente de ingresos de las personas trabajadoras que alcanzan la vejez y un elemento neurálgico de la cohesión social, altamente valorado por la población.

Las pensiones públicas conforman además el principal programa redistributivo del esquema español de protección social, contribuyendo decisivamente a prevenir el riesgo de pobreza entre las personas de mayor edad. De ahí la importancia de garantizar el principio de suficiencia de las pensiones y la sostenibilidad del sistema ante los retos demográficos y los derivados de los cambios sociales y del mercado de trabajo. Entre ellos, sobresale el avance del envejecimiento demográfico, que afecta a nuestro país de forma especialmente aguda por el volumen de la generación del *baby-boom*, junto con otros desafíos como las transformaciones en el mundo del trabajo o el cambio de paradigma que supone la digitalización de las economías. A ello se superponen las consecuencias sociales de la pandemia por Covid-19 y su impacto en el conjunto de la protección social, que refuerzan la importancia de la solidez de los sistemas de pensiones.

Desde hace varias décadas, numerosas y sucesivas reformas vienen encarando la necesidad de adaptación permanente del sistema, siguiendo la hoja de ruta del Pacto de Toledo y con la decisiva aportación del consenso en el marco del diálogo social en la mayor parte de las ocasiones. En este contexto, resulta ineludible en opinión del CES abordar nuevas reformas que proporcionen seguridad a quienes se encuentran ahora en situación de pensionistas y satisfagan el derecho a la jubilación y a pensiones adecuadas y suficientes de las siguientes cohortes de trabajadores, afianzando las bases del sistema público de reparto, atajando la incertidumbre sobre la evolución de este componente fundamental de la cohesión social, y garantizando su financiación en el largo plazo.

El CES valora positivamente el contenido del Anteproyecto, entendiendo que responde con fidelidad a lo acordado en el marco del diálogo social y avanza en el cumplimiento de las recomendaciones aprobadas en noviembre de 2020 por el Pleno del Congreso de los Diputados en el Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo. Así, en opinión de este Consejo, el texto objeto de dictamen contribuye a reforzar el principio constitucional de suficiencia de las pensiones, mediante su adecuación y actualización periódica, respetando los principios de contributividad y solidaridad inherentes al modelo español, al tiempo que avanza en la introducción de elementos que refuerzan la indispensable sostenibilidad del sistema.

El CES considera necesario poner en valor la dinámica de diálogo social y de búsqueda del acuerdo que han presidido la gestación de este Anteproyecto. El consenso concitado en el Acuerdo tripartito alcanzado en la mesa de diálogo social entre Gobierno y organizaciones sindicales y empresariales más representativas en torno a un primer conjunto de medidas para el equilibrio del sistema, el refuerzo de su sostenibilidad y la garantía del poder adquisitivo de los pensionistas, articuladas de forma precisa en el Anteproyecto objeto de Dictamen, representa un valioso activo para asegurar su estabilidad a medio y largo plazo. Este Consejo entiende que, como demuestran anteriores

experiencias, el pacto con los interlocutores sociales alcanzado en el marco del diálogo social refuerza la legitimación social de las medidas que se adoptan y contribuirá a allanar el camino de su aplicación. Ésta última se verá también facilitada por el hecho de tratarse de un texto articulado elaborado de forma particularmente acertada desde un punto de vista técnico, emanado asimismo del acuerdo.

El Anteproyecto recupera el mecanismo de revalorización de las pensiones aplicado hasta el año 2014, basado en la evolución del IPC, utilizando en esta ocasión como referencia el dato medio registrado cada año por este indicador, e incorporando una revisión quinquenal de sus efectos para preservar el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones. Se sustituye así el índice de revalorización de las pensiones, regulado por la 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. Cabe recordar que ya en su día, con ocasión del correspondiente Dictamen 7/2013 sobre el Anteproyecto de dicha norma, el CES manifestó sus objeciones al nuevo mecanismo de revalorización, en tanto que entendía que su aplicación podía conllevar una pérdida de poder adquisitivo de las pensiones. En este sentido, el CES valora positivamente el nuevo método de revalorización que introduce el Anteproyecto, considerando que contribuye a garantizar la suficiencia de las pensiones, dando cumplimiento a la 2ª recomendación del Pacto de Toledo, sobre mantenimiento del poder adquisitivo y mejora de las pensiones.

Unido a lo anterior, el texto objeto de Dictamen profundiza en la sostenibilidad social de las medidas, aspecto que se incorpora acertadamente a la propia denominación del Anteproyecto y que viene respaldado por el reforzamiento de la equidad intergeneracional que supondrá la próxima introducción de un nuevo factor de sostenibilidad que sustituya al de la Ley 23/2013, bajo la premisa de que el mayor esfuerzo para el sistema que va a implicar la entrada en la edad de jubilación de los *baby boomers* se reparta de forma equitativa entre varias generaciones y no recaiga sobre una sola. Valga recordar a este respecto la nueva Recomendación 17 bis del Pacto de Toledo, referida a la Juventud y la Seguridad Social, que advierte de la necesidad de que las personas jóvenes sean protagonistas esenciales del fortalecimiento del sistema de pensiones y del principio de solidaridad intergeneracional, como elemento clave del contrato social, siendo imprescindible que recuperen la confianza en el sistema mediante la adopción de medidas que les hagan partícipes de la necesidad de su preservación.

El Anteproyecto contribuye, en opinión del CES, al necesario equilibrio entre el mencionado objetivo de sostenibilidad social y el de sostenibilidad financiera. Respecto a esta última, el CES considera que el Anteproyecto avanza en el cumplimiento de la 1ª Recomendación del Pacto de Toledo, sobre Consolidación de la separación de fuentes y restablecimiento del equilibrio financiero, a través del fortalecimiento de la estructura de

ingresos mediante transferencias del Estado. A juicio de este Consejo, la necesaria conciliación entre la sostenibilidad financiera del sistema y la garantía de suficiencia y adecuación de las pensiones públicas, requiere actuar en este ámbito, de manera que aquellos gastos que hasta ahora venía sufragando la Seguridad Social y que están fuera del ámbito contributivo, acaben siendo asumidos en su totalidad por el Estado, a través de financiación tributaria, sin perjuicio de otras aportaciones que el Estado pudiera realizar en su condición de garante del Sistema, tal y como recomienda el Pacto de Toledo.

Por otra parte, como reflejo del Acuerdo y en coherencia con la recomendación 12ª del Pacto de Toledo, se abordan medidas para seguir aproximando la edad efectiva a la edad legal de jubilación, reforzando el principio de voluntariedad, que son valoradas favorablemente por este Consejo. El CES considera que los cambios introducidos en las condiciones de acceso a las diferentes modalidades de jubilación distintas de la ordinaria contempladas por el Anteproyecto mejoran el sistema actual, profundizando en el modelo de incentivos y desincentivos en vigor al que aportan mayor flexibilidad. En el caso de la jubilación anticipada, mediante la consideración mensual y no trimestral de los coeficientes reductores, la mejora de la mayoría de estos y su reordenación de manera más adecuada, lo que puede estimular efectivamente la decisión de alargar la permanencia en el empleo.

Unido a lo anterior, el Anteproyecto distingue adecuadamente las distintas situaciones que pueden dar origen a las diferentes modalidades de jubilación, ampliando las causas de acceso a la jubilación anticipada involuntaria, lo que permitirá que más personas trabajadoras se puedan acoger a los coeficientes reductores menos gravosos de esta modalidad. Además, entre otras medidas, el Anteproyecto promueve la jubilación demorada mejorando la regulación en vigor al no exigir periodos de cotización y al generalizar la aplicación de un 4 por 100 adicional en la cuantía de la pensión por cada año de mejora, y prevé el acceso a la jubilación activa una vez transcurrido un año desde la jubilación a edad ordinaria. En su conjunto, las medidas introducidas mejoran la coherencia interna del modelo de jubilación gradual y flexible y respetan la función social específica de cada una de las modalidades, por lo que merecen una valoración favorable por este Consejo.

Por otro lado, el CES aprecia el impacto positivo desde la perspectiva de género de algunas medidas incorporadas al Anteproyecto, que pueden contribuir a mejorar la posición las mujeres respecto a las prestaciones del sistema de Seguridad Social y mejorar su acceso al trabajo en igualdad efectiva con los hombres. Así, en primer lugar el Consejo valora favorablemente el fomento de la contratación indefinida de mujeres en sectores con escasa representación femenina que se introduce, vinculada a la excepción a la

prohibición de las cláusulas convencionales que prevean la jubilación forzosa del trabajador por cumplimiento de una edad inferior a 68 años, al contemplar el Anteproyecto la posibilidad de rebajar dicho tope hasta la edad ordinaria de jubilación, siempre que se contrate indefinidamente al menos a una mujer. El CES considera deseable que este enfoque continúe extendiéndose a la regulación de otros aspectos y modalidades de jubilación, a fin de coadyuvar a superar la segregación ocupacional y la brecha de género en pensiones.

En segundo lugar, el CES valora también positivamente la equiparación que se introduce en el Anteproyecto respecto a los derechos reconocidos por los periodos del servicio social femenino obligatorio a los que ya tenían los del servicio militar para acceder a las distintas modalidades de jubilación anticipada. Con el fin de que estos periodos de tiempo computen a los efectos de acreditar el periodo de carencia necesario para acceder a esta modalidad de jubilación, el Anteproyecto da un paso más en la equiparación de los derechos en esta materia entre hombres y mujeres.

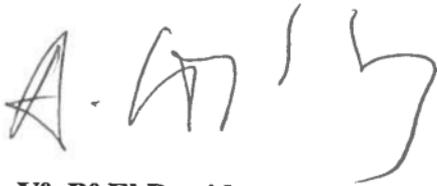
Por su parte, con el objetivo de garantizar el principio de universalidad en las prestaciones que conforman el sistema de pensiones, el CES advierte de la necesidad de que las medidas incluidas en el Anteproyecto de ley singularmente referidas a la revalorización de pensiones, los incentivos por jubilación demorada y la consideración del servicio social femenino obligatorio, se extiendan también al sistema de Clases Pasivas regulado en Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de Ley de Clases Pasivas del Estado.

Por último, valga recordar que el texto objeto de Dictamen inicia pero no agota el elenco de reformas que deberán acometerse para completar todos los objetivos contemplados en la hoja de ruta del diálogo social, en coherencia con las recomendaciones del Pacto de Toledo que el Anteproyecto concreta en buena medida. En este sentido, el Anteproyecto, además de avanzar en la concreción de varias de las recomendaciones de dicho Pacto, establece compromisos y plazos claros para proseguir con su desarrollo. A este respecto, el Consejo Económico y Social considera imprescindible mantener el mismo espíritu de consenso que ha presidido la elaboración de este Anteproyecto a la hora de abordar ese desarrollo a lo largo de los próximos meses.

Para finalizar, el CES reconoce el esfuerzo realizado en el Anteproyecto para utilizar una redacción no sexista e inclusiva, en el que se debe seguir profundizando en la redacción definitiva de la norma, de modo que con ello se contribuya a avanzar en la igualdad efectiva entre mujeres y hombres en todos los ámbitos de nuestra sociedad. Asimismo, el CES recomienda que se cumpla adecuadamente con el mandato de la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre Medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno.

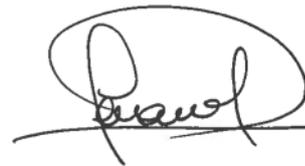
#### **IV. CONCLUSIÓN**

El CES valora positivamente el 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.



**Vº. Bº El Presidente**  
**Antón Costas Comesaña**

28 de julio de 2021



**La Secretaria General**  
**María Soledad Serrano Ponz**



**CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL**  
**GRUPO PRIMERO**

**Consejo Económico y Social**  
**Att/. Soledad Serrano Ponz**  
**Secretaría General**

Madrid, 29 de julio de 2021

Adjunto enviamos voto particular presentado por los Consejeros de ELA y CIG, pertenecientes al Grupo Primero del CES, al Dictamen sobre el *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*, aprobado en el Pleno Ordinario del Consejo Económico y Social celebrado el día 28 de julio de 2021.

**Por ELA**

Fdo.: Xabier Zabala Monasterio

**Por CIG**

Fdo.: Luis Burgos Díaz

## **Voto particular que formulan los consejeros del grupo primero del CES en representación de ELA y CIG**

El 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 mantiene la vía de ajustes y recortes marcada en la reforma del 2011. En consecuencia, las organizaciones sindicales ELA y CIG ya han mostrado su desacuerdo y han llamado a movilizaciones.

El 1 de julio los agentes que componen el "diálogo social" (CCOO, UGT, CEOE y el Gobierno del Estado) firmaron el Acuerdo de Pensiones. Con fecha de 8 de julio tuvo entrada en el Consejo Económico y Social (CES) y transcurridos 20 días, el 28 de julio, se ha aprobado el dictamen elaborado por esta institución.

El título del Anteproyecto indica que es el primer bloque de reforma de las pensiones y que se enmarca en el cumplimiento del Pacto de Toledo y del Plan presentado por el Gobierno del Estado a la Comisión Europea para poder acceder a los fondos europeos. Los documentos presentados a la Unión Europea se comprometían a aplicar una serie de recortes en las pensiones en dos fases. La primera debería aprobarse antes de finalizar 2021. La segunda el año que viene. La novedad respecto a los documentos conocidos anteriormente es que el MEI (el nuevo Factor de Sostenibilidad) no se aprobará el 2022 sino en el primer paquete de reformas.

Desde ambos sindicatos ya se realizó una valoración negativa del último Pacto de Toledo. Y es evidente que el Acuerdo de Pensiones es una prolongación del mismo. El denominado Diálogo Social ha sido (y como se ve, sigue siendo) un mecanismo de acompañamiento de los recortes de las pensiones con paz social. El Acuerdo recupera la senda de épocas anteriores, en las que el Diálogo Social ha dado cobertura a los recortes en la cuantía de las nuevas pensiones o en el retraso de la edad de jubilación por diversas vías, como ocurrió en 2011 con la reforma "acordada" con Zapatero para, entre otras medidas, retrasar la edad de jubilación a 67 años.

Este acuerdo se ha firmado en un contexto en el que el movimiento de pensionistas ha estado en la calle de manera permanente desde inicios de 2018, lo que ha dado lugar a que, a partir de ese año, se hayan ido subiendo las pensiones al menos el IPC.

El CES debe de hacer una valoración negativa del Anteproyecto en cuanto que su contenido supone una reducción de las pensiones. Para justificar esta afirmación exponemos a continuación un resumen de las medidas más importantes del Anteproyecto, un apartado de conclusiones, y por último otro apartado de propuestas y reivindicaciones.

### **I- CONTENIDO DEL ACUERDO**

Los principales puntos del acuerdo son los siguientes:

#### **1. Revalorización de las pensiones en función del IPC, limitada en el tiempo**

Las pensiones se van a incrementar cada año en función de la inflación media anual registrada en noviembre del año anterior. De esta manera se recupera la subida de las pensiones en función del IPC, lo que, como hemos indicado, en la práctica ya se estaba haciendo cada año en los presupuestos desde 2018.

Sin embargo, esta medida se establece solo para 5 años, ya que en ese momento "se revisará el mecanismo en el diálogo social".

## **2. Recortes en la jubilación anticipada**

### **2. a) Modificación de los coeficientes reductores**

El acuerdo aumenta los coeficientes reductores de la jubilación anticipada voluntaria en varios casos, que son los que suponen la mayor parte de las jubilaciones anticipadas actuales: en los tres meses anteriores a la edad de jubilación ordinaria y los meses 24 y 23 anteriores. En el resto de los casos se reducen ligeramente. El objetivo es retrasar la jubilación anticipada, como indican los firmantes: "fomentar el desplazamiento voluntario de la edad de acceso a la jubilación".

### **2. b) Aplicación de los coeficientes reductores sobre la pensión, y no sobre la base reguladora**

Los coeficientes reductores de la jubilación anticipada se aplicarán sobre la cuantía de la pensión, y no sobre la base reguladora. Esto supone que, se reducirá la pensión de quienes tienen una base reguladora superior a la cuantía de la pensión máxima. Esta medida también pretende "el acercamiento voluntario de la edad de jubilación anticipada a la edad de jubilación ordinaria" para los trabajadores y trabajadoras con pensión más alta.

El acuerdo, con el habitual formato de realizar los recortes de las pensiones de manera progresiva, plantea un período transitorio de 10 años a partir de enero de 2014 para la entrada en vigor de esta medida.

## **3. Mecanismo de equidad intergeneracional (nuevo Factor de Sostenibilidad), cheque en blanco para recortar las pensiones**

La medida más grave y peligrosa del acuerdo es el establecimiento del Mecanismo de Equidad Intergeneracional (MEI) que va a sustituir al Factor de Sostenibilidad.

La Disposición Adicional acordada señala que "en sustitución del factor de sostenibilidad ... se establecerá, previa negociación en el marco del diálogo social, un mecanismo de equidad intergeneracional que operará a partir de 2027."

Además, se da vía libre al Gobierno del Estado para que decida el contenido de dicho mecanismo, ya que se recoge que su concreción se tiene que hacer antes del 15 de noviembre en el diálogo social, y si no hay acuerdo el gobierno lo regulará, para incorporarlo al proyecto de ley de reforma de las pensiones.

El MEI da al gobierno de turno la posibilidad de aplicar recortes en "los parámetros principales del sistema", es decir, en el cálculo de la pensión, en la edad de jubilación o en la revalorización de las pensiones.

Para los firmantes es necesario "recuperar el planteamiento de 2011, ante el problema que van a suponer "la jubilación de la generación del baby boom y el aumento de la esperanza de vida":

- Cabe recordar que lo acordado en 2011 fue, textualmente, lo siguiente: "a partir de 2027 los parámetros fundamentales del sistema se revisarán por las diferencias entre la evolución de la esperanza de vida a los 67 años de la población en el año en que se efectúe la revisión y la esperanza de vida a los 67 años en 2027. Dichas revisiones se efectuarán cada 5 años, utilizando las previsiones realizadas por los organismos oficiales competentes". Es decir, el Factor de Estabilidad se formuló como un mecanismo automático de ajuste de las pensiones. Se habilitaba al gobierno para que recorte las (nuevas) pensiones

si aumenta la esperanza de vida. Si la expectativa es vivir más años se recortan los ingresos mensuales. Y eso es lo que nos espera en la reforma de este año.

- En este sentido, las declaraciones del ministro Escrivá, afirmando que la generación del baby boom tendría que recortar sus pensiones y/o jubilarse más tarde, son totalmente coherentes con lo firmado (tanto ahora como en 2011).

Por tanto, el nuevo MEI es la clave de la reforma:

- En principio, se había anunciado para el año 2022 (en la segunda parte de la reforma, junto a medidas como calcular la pensión en función de 35 años cotizados en lugar de 25), pero se va a adelantar.
- El Factor de Sostenibilidad no se deroga, se va a sustituir por otro.
- El Factor de Sostenibilidad no lo inventó Rajoy, se acordó por CCOO, UGT, CEOE y Zapatero en la reforma de 2011.

#### **4. Nuevas reducciones de las cotizaciones sociales**

Se ha demostrado la ineficacia de la política de reducir cotizaciones sociales (al igual que las bonificaciones a la contratación) a la hora de crear empleo. Solo sirve para aumentar los beneficios empresariales. Sin embargo, el acuerdo obvia esta evidencia, y plantea nuevas reducciones en las bonificaciones sociales, en el caso de trabajadores y trabajadoras de más de 65 años, así como la reducción de 75% de la cotización por IT en mayores de 62 años.

#### **5. Temas pendientes de desarrollar**

Quedan aspectos pendientes de desarrollar. Algunos de ellos, como la equiparación de la pensión de viudedad para parejas de hecho a la de matrimonio tienen un mayor nivel de concreción que otras, mientras que la mayor indefinición se corresponde con el desarrollo de los Convenios especiales para personas cuidadoras del Sistema de Dependencia.

La modificación de los porcentajes para el cálculo de la base reguladora, que se llevó a cabo en el 2011, perjudicó a todas las personas, pero especialmente a las mujeres, con una carrera profesional más corta. Pues bien, es evidente que, una vez más, los firmantes del acuerdo dejan de lado las medidas que deberían aplicarse para reducir la brecha de género que existe en las pensiones.

## **II- CONCLUSIONES**

- ELA y CIG denuncian la campaña de desinformación y propaganda llevada a cabo durante la negociación de la reforma de pensiones y a la hora de tratar de confundir a la población sobre lo realmente firmado.
- La reforma plantea graves recortes, que deben ser rechazados, tanto en la jubilación anticipada como los generados al sustituir el Factor de Sostenibilidad por el Mecanismo de Equidad Intergeneracional (MEI). Se da así un cheque en blanco al Gobierno de turno para adoptar nuevas medidas en elementos como la edad de jubilación o el cálculo de las nuevas pensiones.
- Es necesario denunciar, una vez más, el Pacto de Toledo y su filosofía y, en consecuencia, todas las reformas y recortes que emanen del mismo y del mal llamado

diálogo social, que viene funcionando como el acompañante necesario para los recortes. El empobrecimiento de las personas pensionistas tiene una clara responsabilidad política. Se trata de un debate político no técnico que tiene que ver con el reparto de la riqueza y sobre qué nivel de ingresos queremos garantizar a las personas pensionistas.

### **III- REIVINDICACIONES**

- Que no se aprueben nuevos recortes en las pensiones, y que se dé marcha atrás a los recortes aprobados en las reformas de 2011 y de 2013.
- Fijar la pensión mínima en 1.080 euros.
- Crear empleo de calidad, subir los salarios por encima del IPC y fijar el SMI en 1.200€. Las reformas laborales y de negociación colectiva han aumentado el poder empresarial, favoreciendo la extensión de la precariedad. Los salarios miserables suponen bajas cotizaciones sociales.
- Que se actúe sobre los ingresos de la Seguridad Social por vía impositiva. Aumentar el gasto en pensiones con el fin de mejorar el sistema. Reformar la política fiscal y perseguir el fraude son la opción adecuada. Cuando hablamos de la opción de la financiación vía presupuestos nos referimos a la mejora de las prestaciones y el consiguiente aumento presupuestario y no a un simple ajuste contable, como es el caso.
- Que la gestión sobre las pensiones sea transferida a Galiza y Euskal Herria, como así se contempla en sus respectivos Estatutos de Autonomía.