

editorial

En este duodécimo número de la serie de quince boletines extraordinarios que dedicamos a **la reforma de las pensiones y su incidencia en el sector público**, su autor, **Rafael Laraña Cobo**, Profesor Asociado especialista en Seguridad Social de la Universitat Pompeu Fabra, nos ofrece su punto de vista respecto al **TRATAMIENTO ESPECIAL DE DETERMINADOS COLECTIVOS: PERSONAS QUE REALIZAN TRABAJOS DE ESPECIAL PELIGROSIDAD O PENOSIDAD**.

UNA CUESTIÓN CLÁSICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

El actual art. 161 bis 1 LGSS recoge la fórmula clásica de nuestra legislación, por la cual **la edad legal de jubilación podrá ser rebajada por Real decreto en las actividades de naturaleza especialmente penosa, tóxica, peligrosa o insalubre y que tengan elevados índices de accidentalidad**.

El especial tratamiento de determinados colectivos o profesiones a la hora de determinar la edad de jubilación, no es pues una cuestión nueva. Ya desde antes de la creación de nuestro sistema de Seguridad Social han existido excepciones por las cuales ha sido posible que determinados profesionales pudieran avanzar su jubilación.

LOS MECANISMOS PARA AVANZAR LA EDAD DE JUBILACIÓN

El mecanismo que tradicionalmente se ha usado es el establecimiento de **coeficientes reductores** que se aplican al tiempo efectivo de trabajo, y el resultado es el periodo de tiempo en que resulta rebajada la edad de jubilación.

Los colectivos pioneros han sido, fundamentalmente tres: minería del carbón, trabajadores del mar y trabajadores ferroviarios.

Los coeficientes se elevan a medida que el trabajo se realiza en condiciones más duras. Por ejemplo, en la minería del carbón, el más alto corresponde a la categoría de minero picador (0,50) y el más bajo a las categorías de exterior (0,05). De esta manera, un minero, si trabaja 10 años como picador, podrá anticipar su jubilación 5 años sobre la edad legal aplicable al resto de los trabajadores (10 multiplicado por 0,5). El sistema establecido para la minería del carbón, con posterioridad se ha adaptado al resto de la actividad minera.

Junto con estos tres grupos clásicos, la técnica del coeficiente reductor también se ha aplicado a otras profesiones, como el personal de vuelo en trabajos aéreos.

Por otro lado, se han utilizado **mecanismos específicos para colectivos concretos**: artistas y profesionales taurinos. En estos casos no se aplica un coeficiente reductor, sino que, para los artistas en espectáculos públicos, se puede anticipar la edad de jubilación en determinadas actividades; y los profesionales taurinos, en función de su categoría, tienen que acreditar un número mínimo de actuaciones.

ÚLTIMAS TENDENCIAS

El panorama de actividades con mecanismos de anticipación de la edad de jubilación se había quedado estancado desde los años 80. Finalmente, se reactivó a partir de 2003 para un colectivo que hasta aquel momento era absolutamente ignorado: los trabajadores discapacitados. Es innegable que una persona que sufre una discapacidad debe esforzarse mucho más que el resto para asearse, desplazarse y cumplir con sus obligaciones laborales. Producto de la sensibilización por este colectivo es el *Real Decreto 1539/2003, de 5 de diciembre, que establece coeficientes reductores a favor de trabajadores con un grado de discapacidad igual o superior al 65 % (RDCRTD)*.

El Real Decreto 1851/2009, de 4 de diciembre, por el que se desarrolla el artículo 161 bis de la Ley General de la Seguridad Social, establece la posibilidad de anticipar la edad de jubilación a los **trabajadores con una discapacidad** igual o superior al 45 % que tienen reducida su esperanza de vida. En este caso no se utilizan coeficientes reductores, sino que se establece una edad de jubilación de 58 años, siempre que se haya trabajado con la discapacidad un mínimo de 15 años.

Otro colectivo que se abre paso en la anticipación de la edad de jubilación es el de los trabajadores del sector público, concretamente: **bomberos**, que tienen reconocido un coeficiente reductor del 0,20 por *Real Decreto 383/2008, de 14 de marzo, por el que se establece el coeficiente reductor de la edad de jubilación en favor de los bomberos al servicio de las administraciones y organismos públicos*; y la **Ertzaintza**, también con un coeficiente reductor del 0,20 desde 1 de enero de 2010, reconocido en la *Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010*.

LA NUEVA REGULACIÓN

A diferencia de los otros boletines monográficos sobre la reforma del sistema de pensiones, en este caso **no podemos examinar ni siquiera un proyecto**, puesto que **únicamente tenemos un mandato, que tampoco es en realidad reciente**. Ya los Acuerdos sociales del año 2006 plantearon la necesidad de regular esta cuestión. Dichos Acuerdos se plasmaron a la *Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social*, que, en la materia que nos ocupa, añadió la disp. ad. 45ª LGSS, según la cual se establecerá un procedimiento reglamentario para rebajar la edad de jubilación, en el cual, con carácter previo, se deben hacer estudios sobre siniestralidad, toxicidad y penosidad de las condiciones de trabajo. Esta disposición añade dos cuestiones importantes: se establecerán coeficientes reductores únicamente cuando no sea posible mejorar las condiciones de trabajo; y si se tienen que establecer estos coeficientes reductores, se tendrá que incrementar la cotización del sector afectado, para garantizar el equilibrio financiero del sistema.

Lo cierto es que tanto este despliegue reglamentario como los estudios que comporta no se han producido, y en esta situación en 2011 se ha vuelto a plantear la necesidad de un Acuerdo social y económico, que recoge, una vez más, el compromiso de dictar el mencionado Real decreto, con un añadido: se deberá **incluir un primer catálogo de profesiones afectadas por estas condiciones de penosidad, peligrosidad y siniestralidad**.

VALORACIÓN CRÍTICA

¿Qué podemos esperar de esta iniciativa? En primer lugar (y no es poco) que se cumpla el compromiso adquirido desde 2006 y plasmado en la LGSS desde 1 de enero de 2008. En el marco de una reforma que gira en torno a la prolongación de la carrera laboral, **es importante dar salida normativa al debate de las profesiones y colectivos con requerimientos físicos o psíquicos que aconsejan la salida del mercado laboral con anticipación**.

¿Cuál tendría que ser el contenido de este Real decreto? Entiendo que la primera finalidad, fuera de toda discusión, es preservar la salud de los trabajadores mayores de 52 años. Bajo las premisas fijadas en la disp. ad. 45ª y el Acuerdo Económico y Social, esta norma reglamentaria tendría que cumplir las siguientes expectativas:

- A través del estudio anunciado, se deben detectar cuáles son las actividades laborales que presentan especiales dificultades por su realización a partir de determinada edad, teniendo en cuenta no sólo los requerimientos físicos, sino también los psíquicos. Este aspecto dota a los poderes públicos de un protagonismo hasta ahora desconocido, puesto que forman parte activa en el diseño del mapa laboral de las personas en edad próxima a la jubilación y no se limitan a recibir pasivamente iniciativas y propuestas.
- Este estudio debe también detectar actividades con altos índice de siniestralidad teniendo en cuenta, fundamentalmente, los accidentes o enfermedades que sufren las personas con 52 o más años.
- Debe establecerse un procedimiento de asignación de coeficientes reductores claros y unificados para todas las actividades, ya sean por cuenta ajena o por cuenta propia, para garantizar el derecho de acceso de todos los trabajadores y trabajadoras a este mecanismo.
- Es evidente que el mecanismo escogido para avanzar la edad de jubilación es la utilización de coeficientes reductores aplicables al tiempo efectivo trabajado en cada actividad o profesión.
- Es, por último, necesario, establecer un incremento en la cotización de los sectores afectados por esta norma, para garantizar el equilibrio financiero del sistema. Este incremento se tiene que repartir proporcionalmente, entre empresa y trabajador.

Esta norma, por lo tanto, respetará los mecanismos anteriores (unos basados en los coeficientes reductores y otros no) y establecerá un sistema objetivo de detección de nuevas actividades que necesitan anticipar la edad de jubilación.

¿Y el **sector público**? La verdad es que el comprometido Real decreto puede ser la oportunidad para poner orden a la caótica situación del adelanto de la edad de jubilación de este sector. Las diferentes normas sobre la materia han planteado

importantes dudas sobre la coherencia de esta regulación: el RDCRTD únicamente es de aplicación a varios regímenes, entre los cuales no se encuentra el de Clases pasivas del Estado. Ello significa que un trabajador público discapacitado incluido en el régimen general se puede beneficiar del coeficientes reductores y otro, en iguales condiciones personales y laborales pero acogido al régimen de Clases Pasivas del Estado, en cambio no.

El mismo problema nos lo encontramos en todas las normas que establecen mecanismos de reducción de la edad de jubilación desplegando el art. 161 bis LGSS. ¿Es diferente la salud de un funcionario público en el régimen especial que la de un empleado público (funcionario o no) en el régimen general? Quizá ya sea hora de unificar este derecho en todas las profesiones o, como mínimo, de ser coherentes y dictar siempre las **normas reglamentarias necesarias para incluir a todos los trabajadores, con independencia de su régimen de adscripción.**

Otro de los problemas que presenta el sector público es el **derecho a acceder a una segunda actividad cuando los requerimientos físicos o psíquicos ya no pueden ser asumidos por el empleado público.** ¿Es razonable, en estos casos en los que existe un compromiso de cambiar las condiciones de trabajo, establecer mecanismos de reducción de la edad de jubilación? Entiendo que sí, siempre que se demuestre que no es posible el acceso a la segunda actividad. Esta cuestión adquiere mayor importancia en un momento como el actual, cuando se pretende aplazar la edad de jubilación y usar todos los instrumentos posibles para alargar la carrera laboral de las personas.

El tratamiento de los cuerpos de seguridad muestra claramente la incoherencia de la normativa vigente. **¿Cuál es la razón objetiva por la cual un miembro de la Ertzaintza tiene derecho a anticipar su edad de jubilación y un Mossos d'Esquadra no?**

¿Y la **Policía Local? En muchos municipios existe un reglamento que regula la segunda actividad. Esta regulación nos aporta algún inconveniente y algunas ventajas.** El inconveniente es de coherencia: la autonomía local ha permitido que cada corporación decida si quiere regular esta cuestión y cómo hacerlo. Al margen del poder de autorregulación local, considero que una materia como esta, que afecta a la salud y los derechos de Seguridad Social, debiera regularse de una manera más homogénea. Asimismo, en general esta regulación tiene una visión acertada de la cuestión, puesto que la mayoría de reglamentos aprobados establecen, como primera opción, la posibilidad de realizar tareas más adecuadas a las limitaciones al esfuerzo derivadas de la edad. De esta manera, el acceso a los mecanismos de anticipación de la edad de jubilación únicamente sería de aplicación cuando no sea posible tal adecuación.

La verdad es que la nueva norma reglamentaria (y los estudios que comporta) es un instrumento ideal para poner orden y ecuanimidad en la reducción de la edad de jubilación en el sector público, facilitando mecanismos objetivos por los cuales se pueden adoptar decisiones sobre cuáles son los sectores profesionales de nuestra sociedad que necesitan la aplicación de coeficientes reductores. De esta manera se justificaría médica y estadísticamente el derecho del empleado público a anticipar su jubilación, y no dependería de una coyuntura política o de la necesidad puntual de aprobar una ley de presupuestos.

Finalmente, conviene destacar de nuevo la necesidad de que esta norma se apruebe en un plazo razonable. No es bueno para la credibilidad del sistema de la Seguridad Social ni para el mantenimiento de los derechos de los ciudadanos, soterrar el debate y aplazar, una vez más, el compromiso adquirido con la sociedad para regular esta realidad.