

Número: 19 | 2025

Fecha: 29 de mayo de 2025

De: **Secretaría confederal de Políticas Públicas y Protección Social**
Secretaría confederal de Salud Laboral y Sostenibilidad Medioambiental

A: Secretarías de Políticas públicas y protección social y
Secretarías de Salud Laboral y Sostenibilidad Medioambiental de FFEE, UURR

CC: Miembros CEP del INSS y la TGSS.

Real Decreto 402/2025, de 27 de mayo, por el que se regula el procedimiento previo para determinar los supuestos en los que procede permitir anticipar la edad de jubilación en el sistema de la Seguridad Social mediante aplicación de coeficientes reductores.

Estimados compañeros y compañeras,

El pasado miércoles 28 de mayo de 2025 se ha publicado en el Boletín Oficial del Estado el Real Decreto 402/2025, de 27 de mayo con el objeto de regular el procedimiento previo para determinar los supuestos en los que procede permitir anticipar la edad de jubilación aplicando coeficientes reductores respecto a ocupaciones o actividades de naturaleza penosa, tóxica, peligrosa o insalubre, al que podéis acceder aquí: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2025-10488>

Un nuevo reglamento acordado en el diálogo social para garantizar el ejercicio efectivo del derecho

Esta norma es fruto del acuerdo de la mesa de diálogo social en materia de Seguridad Social y forma parte la reforma de pensiones que hemos venido poniendo en marcha en etapas sucesivas desde 2021 y en la que esta es su última concreción jurídica hasta la fecha.

Como sabéis, el derecho a la jubilación anticipada por trabajos penosos se incorporó a la legislación de Seguridad Social con carácter general en el acuerdo de reforma de pensiones de 2006 (a través de la Ley 40/2007) ya que antes sólo estaba reservado a las actividades que históricamente lo tenían regulado antes de la puesta en marcha del propio sistema de Seguridad Social en 1967. Aquella legislación, sin embargo, sólo se aplicó al colectivo de bomberos al servicio de administraciones públicas y en el acuerdo de pensiones de 2011 reformulamos este derecho con el objetivo de que pudiese proteger a

todas las actividades que son especialmente penosas, tóxicas, insalubres o peligrosas mediante un procedimiento común y objetivo para todas ellas. Sin embargo, este nuevo procedimiento también ha desplegado resultados limitados. Así el procedimiento de 2011 ha posibilitado el acceso al derecho al colectivo profesional de policía local y ha ayudado a que en el ámbito parlamentario se haya establecido el derecho para las policías autonómicas, bomberos forestales, agentes forestales, buzos, mariscadoras, rederas y neskatillas. Pero la inmensa mayoría de colectivos que habían solicitado la aplicación del procedimiento continúan a la espera, en algunos casos desde hace más de una década.

Por ello, desde la mesa de diálogo social hemos acordado una actualización del procedimiento con el objetivo de superar las limitaciones que presentaba el aprobado en 2011 y garantizar así la aplicación de un modelo objetivo de medición de la penosidad, que a partir de ahora debe ser común para todas las actividades que se consideren susceptibles de desempeñar actividades especialmente penosas, tóxicas, insalubres o peligrosas.

El nuevo procedimiento busca priorizar la salud de las personas trabajadoras y, en su caso, garantizar la sostenibilidad financiera de la jubilación anticipada cuando tal medida sea imprescindible

CCOO quiere destacar que el nuevo procedimiento tiene como primer objetivo detectar las actividades que sean especialmente penosas y activar medidas de salud laboral, ya sea modificando las condiciones laborales en las que se realizan o buscando una segunda actividad. De modo que el procedimiento debe servir en primer término para garantizar que ninguna persona trabajadora ve afectada su salud como consecuencia del trabajo.

Sólo cuando quede acreditado que una actividad que es especialmente penosa, tóxica, insalubre o peligrosa y no es posible reducir esta situación actuando desde las medidas preventivas y de salud laboral, cabe el reconocimiento de un coeficiente reductor en la edad de jubilación.

El nuevo coeficiente reductor en la edad de jubilación estará a su vez asociado a un incremento en las cotizaciones sociales que deberán asumir tanto las empresas como las personas trabajadoras, en términos similares a los que actualmente se produce el conjunto de cotizaciones.

Así, el procedimiento prevé cuatro posibles conclusiones:

- 1º) No existe una situación de especial penosidad.
- 2º) Existe una situación de especial penosidad, pero puede corregirse mediante la modificación de las condiciones laborales.
- 3º) Existe una situación de especial penosidad que no puede atajarse mediante la modificación de las condiciones laborales, pero sí mediante el acceso a una segunda actividad.
- 4º) Existe una situación de especial penosidad que no puede atajarse por ninguna de las medidas anteriores y que posibilitan el reconocimiento de un coeficiente reductor en la edad de jubilación que, a su vez, estará asociado a una cotización adicional que garantice la sostenibilidad financiera del mismo.

Principales novedades introducidas en el procedimiento: inclusión de la dimensión de género y la edad, mayor objetividad en los indicadores y solicitud prioritariamente acordada

El nuevo procedimiento establecido ahora en el RD 402/2025 presenta como novedades más destacadas la actualización de los indicadores de penosidad que se preveían hasta ahora. Además de los indicadores tradicionales asociados a los accidentes de trabajo, la incapacidad permanente, las situaciones de fallecimientos sobrevenidos o el volumen de incapacidad temporal que sufren las personas trabajadoras de una actividad dada, ahora se incorporan también referencias expresas al género y la edad, incorporando la posibilidad de utilizar informes epidemiológicos que ayuden a detectar situaciones de penosidad que hasta ahora era más difícil acreditar. Estas situaciones son precisamente las que afectan en mayor medida a actividades especialmente feminizadas.

En el Real Decreto se compromete un grupo de trabajo para el estudio de la dimensión de género (que deberá constituirse en un plazo máximo de 3 meses tras entrada en vigor) y la penosidad en el desempeño del trabajo por la edad (que se ha previsto en el plazo de 6 meses).

De la misma forma, cabe también destacar que el inicio del procedimiento debe ser solicitado de forma conjunta por las organizaciones sindicales y empresariales. Si bien, se prevé también que la iniciativa parta de la propia administración para evitar posibles situaciones de bloqueo de alguno de los actores legitimados para activar la solicitud.

Ámbito objetivo del nuevo procedimiento

El nuevo procedimiento es aplicable a las personas trabajadoras por cuenta ajena o propia incluidas en cualquiera de los regímenes que integran el sistema de Seguridad Social que acrediten haber trabajado en una ocupación o actividad profesional en la que concurren las condiciones indicadas. Al igual que al empleo público.

Como novedad especialmente destacada, se ha incluido definiciones más exhaustivas de la naturaleza de las actividades profesionales que puedan acceder a estos coeficientes. En los criterios para determinar la **penosidad** se encuentran, la exposición a temperaturas extremas, ruido o vibraciones; el uso permanente de la fuerza física; la exposición a agentes físicos, químicos o biológicos.

En cuanto a la **toxicidad**, estarán bajo esta condición los trabajos con exposición a agentes físicos, químicos o biológicos agresivos o nocivos.

La **peligrosidad** contempla actividades susceptibles de causar un accidente laboral o enfermedad profesional al trabajador con un mayor grado de incidencia o frecuencia que otros trabajos.

La **insalubridad** se refiere a actividades con exposición a un ambiente susceptible de ser perjudicial para la salud del trabajador.

Supuestos de especial penosidad sobre los que opera el procedimiento

La norma establece que cabe solicitar la activación del procedimiento en las actividades que se encuentren en alguno de estos supuestos:

- a) Que en función de los requerimientos físicos o psíquicos exigidos para el desempeño de su trabajo experimenten un elevado índice de morbilidad o mortalidad a partir de cierta edad.
- b) Que el desempeño sea causa de secuelas que den lugar a elevados índices de morbilidad o mortalidad.

Actores legitimados para solicitar la activación del procedimiento

Los actores legitimados son:

- Las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, para las situaciones que afectan a las personas trabajadoras por cuenta ajena.
- Las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, y las organizaciones representantes de trabajadores autónomos, para las situaciones que afectan a las personas trabajadoras por cuenta propia.
- Las administraciones públicas y las organizaciones sindicales más representativas, para las situaciones que afectan a empleos públicos.
- Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, en todos los casos

Así, se ha establecido que la solicitud de activación de procedimiento debe realizarse prioritariamente por acuerdo entre las organizaciones sindicales y empresariales, pero en todo caso se reserva la posibilidad de que la administración pueda instar el inicio en caso de que tal acuerdo no fuese posible. Esta opción puede ejercerse desde la Administración, bien directamente,

bien directamente o a instancia de alguna de las partes legitimadas citadas anteriormente, es decir entre ellas las organizaciones sindicales más representativas. En este supuesto, cuya inclusión ha sido resultado de nuestra insistencia en incorporarlo, se pretende evitar que una organización empresarial pueda tener, de facto, un derecho de veto por no estar de acuerdo en asumir la cotización adicional, pese a que existan razones objetivas para el reconocimiento de coeficientes reductores de la edad de jubilación. Para poder habilitar esta situación, la petición de inicio del procedimiento sin acuerdo con los empresarios, deberá estar debidamente razonada y justificada en las circunstancias excepcionales que la motivan, además de cumplir los requisitos generales de inicio del procedimiento que se regulan en el Real Decreto 402/2025.

El objetivo de esta regulación en cuanto al inicio del procedimiento es claro, evitar la proliferación injustificada de solicitudes que se produjeron tras la aprobación del Reglamento de 2011 y que ha sido resuelta desde la administración, de forma indebida sin duda en muchos casos, con la paralización de la tramitación de la práctica totalidad de esas solicitudes que se ha prolongado durante los últimos 13 años.

Formalización de la solicitud

Todas las solicitudes de activación del procedimiento deben estar debidamente fundamentadas mediante estudios aportados por los solicitantes en los que quede acreditado la concurrencia de condiciones especialmente penosas, tóxicas, insalubres o peligrosas. De modo que en la solicitud se debe dar cuenta de que existe al menos una sospecha fundamentada de la existencia de la penosidad acreditada mediante indicadores relativos a la incidencia, persistencia y duración de los procesos de incapacidad temporal, las declaraciones de incapacidad permanente y los fallecimientos, entre otros indicadores.

Así mismo se debe identificar con plena exactitud el colectivo profesional para el que se solicita la aplicación del procedimiento. Esto es, identificando la actividad de la empresa a través del CNAE (Código Nacional de Actividades económicas) y la ocupación de las personas trabajadoras afectadas mediante el correspondiente código CON (Código Nacional de Ocupación), señalando a su vez las funciones concretas que se desarrollan y que determinan que la actividad laboral que se realiza sea excepcionalmente penosa, tóxica, peligrosa o insalubre y acuse elevados índices de morbilidad y mortalidad.

Indicadores

La norma ha previsto la utilización de los siguientes indicadores a la hora de medir la especial penosidad de las actividades

- La incidencia del número total de procesos de Incapacidad Temporal del colectivo durante un periodo de observación, con relación al total de personas trabajadoras del colectivo, tanto de contingencia común como de profesional, para cada grupo de edad y sexo.
- La incidencia de sucesos graves que mide el número total de fallecimientos y reconocimientos de Incapacidad permanente del colectivo, en relación con el total de personas del colectivo.
- Un indicador de duración media que mide el número total de días de los procesos en relación con el número total de procesos.

Informes elaborados por la administración en el procedimiento

La norma prevé que la administración elaborará una serie de informes técnicos en los que se estudie de manera objetiva las condiciones laborales en las que se desarrolla la actividad, así como respecto del impacto que dicha actividad despliega sobre la salud de las personas trabajadoras. Dichos informes formarán parte del expediente que finalmente servirá para evaluar si se produce y en qué términos una situación de especial penosidad, así como las posibles medidas para atajarlo.

Así, se prevén las siguientes actuaciones:

- Por la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, se elaborará un informe de morbilidad y mortalidad estudio detallado de la siniestralidad con referencias claras a **edad** y **género**. Se hará un análisis detallado de indicadores (incluye contingencia común y profesional) y uno **específico** de la incidencia y tipo de **enfermedad profesional o causada por el trabajo** y calificable como **accidente de trabajo** y sus agentes causantes. Estudiando las desviaciones con el colectivo de la misma actividad económica y respecto del colectivo total de personas trabajadoras.
- Por parte del Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo emitirá informe técnico con los datos anteriores sobre las condiciones de trabajo asociadas a la actividad. Con propuestas de mejora. A su vez estudio de morbilidad que pueda ocasionar secuelas o se incremente con la edad. El INSST incluirá a su vez los informes epidemiológicos que puedan existir al respecto de esta actividad y ocupación.
- Por parte de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social para que proponga medidas que incluyen la modificación de las condiciones de trabajo. Y manifieste las condiciones de penosidad, toxicidad, peligrosidad o insalubridad de las ocupaciones o actividades. Con visitas de comprobación a una muestra según los datos aportados para la base de datos.
- Por parte del Ministerio de Transformación Digital y Función Pública se prevén también actuaciones en el caso de que estén implicados empleados públicos.

Comisión de evaluación

El análisis y evaluación de los diferentes informes técnicos, está encargado a una comisión de valuación integrada por los ministerios de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, Trabajo y Economía Social, y Hacienda y Función Pública, 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 reales decretos de reconocimiento de coeficientes reductores.

Los trabajos de esta comisión de evaluación podrán establecer:

- Si procede realizar recomendaciones para la realización de cambios en los puestos de trabajo, en las condiciones laborales y en las medidas de prevención de riesgos laborales.
- Si procede la elaboración del coeficiente reductor en la edad de jubilación, que se regulará por Real Decreto

Plazo previsto para la resolución del procedimiento

La norma prevé la resolución del expediente en un plazo máximo de 6 meses, si bien también establece el silencio administrativo negativo en caso de que se supere este plazo sin resolución.

En espera de que esta información os sea de utilidad, recibid un saludo

Fdo. Carlos Bravo Fernández
secretario confederal de Políticas Públicas y
Protección Social

Fdo. Mariano Sanz Lubeiro
secretario confederal de Salud Laboral y
Sostenibilidad Medioambiental