



Sociedad Internacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

XXIII Congreso Mundial

7 - 10 de Septiembre de 2021 - Lima, Perú

# RETOS DE LOS SISTEMAS DE LEGISLACIÓN LABORAL Y SEGURIDAD SOCIAL

- Transformación del trabajo: desafíos para el Derecho del Trabajo
- Comercio internacional y trabajo
- Nuevos retos de la Seguridad Social
- Trabajadores migrantes
- Trabajadores atípicos e informales
- Igualdad en el trabajo
- El Estado y las nuevas formas de voz colectiva



Sociedad Internacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

XXIII Congreso Mundial

7 - 10 de Septiembre de 2021 - Lima, Perú

# RETOS DE LOS SISTEMAS DE LEGISLACIÓN LABORAL Y SEGURIDAD SOCIAL

---

- Transformación del trabajo:  
desafíos para el Derecho del Trabajo
- Comercio internacional y trabajo
- Nuevos retos de la Seguridad Social
- Trabajadores migrantes
- Trabajadores atípicos e informales
- Igualdad en el trabajo
- El Estado y las nuevas formas de  
voz colectiva

## PATROCINADORES



## AUSPICIADORES



<b>Retos de los Sistemas de Legislación Laboral y Seguridad Social</b>
PRIMERA EDICIÓN DIGITAL MARZO 2023
Prohibida su reproducción total o parcial DERECHOS RESERVADOS D. Leg. N.º 822
<p><b>Autores:</b>  Alberto Pizzoferrato / Sergio Torres Teixeira / Wilfredo Sanguinetti Raymond / Kurt Paerli / Masahiko Iwamura / Helga Špadina / Petra Herzfeld Olsson / Pamhidzai Bamu / Roberto Fragale Filho / María Luisa Molero Marañón / Bernd Waas / Oscar Raúl Chuquillanqui Aragón / Carlos De Fuentes García-Romero De Tejada / Marina Fernández Ramírez / Carmen Ferradans Caramés / Giovanni Gaudio / Francisca Moreno Romero / María Olaya Martín Rodríguez / Rodrigo Palomo Vélez / Adrián Pérez Pastrana / César Alfredo Puntriano Rosas / María Carmen Tatay Puchades / Mireia Llobera / Dulce María Cairós Barreto / Carlos García Gallego / María Katia García Landaburu / Luis Gordo González / Oscar Hernández Álvarez / José Eduardo López Ahumada / Priscila Martín Vales / Rosa María Morato García / Daniel Peres Díaz / Gastón López Argonz / Matthieu Chabannes / Leopoldo Gamarra Vilchez / Miguel Ángel Martínez-Gijón Machuca / Javier Paitán Martínez / Leiso Fasney Restrepo Aguirre / Gaye Burcu Yıldız / Francisca Bernal Santamaria / Karla Giamnina Cánova Talledo / Chiara Cristofolini/ Vincenzo Cangemi/ Roberto Pettinelli / Ljubinka Kovačević/ Boško Latković / Kwang-Taek Lee / Jovana Rajić-Čalić / Jovana Misailović / Carlos Eduardo Saco Chipana / Daniel Ulloa Millares / Christa Caro Palacios / Ángela Sofía Bilbao Pazmiño / Laura Sofía Pérez Pianda / Stefano Guadagno / Chiara Hassemer / Flávia Souza Máximo Pereira / Luis Mendoza Legoaas / Fiorella Peyrone Villacorta / Ivan Ramiro Campero Villalba / Lilli Carollo / Macarena Castro Conde / Emilio De Castro Marín / Viviana Mariel Dobarro / María Begoña García Gil / Luciana Guaglianone / María Laura Parisi / Balwinder Kaur / Diego Megino Fernández / Pedro Oliveira / Ccantu Stefany Osorio Velarde / Luz Pacheco Zerga / María Gema Quintero Lima / Carmen Grau Pineda / Concha Sanz Sáez / Sarai Rodríguez González / Fernando Varela Bohórquez / Juan Manuel Moreno Díaz.</p>
<p><b>Coordinadora:</b> María Katia García Landaburú</p> <p>© <b>Comisión Organizadora del Congreso:</b> Germán Ramírez-Gastón Ballón (Presidente), Guillermo Boza Pró, María Katia García Landaburu, Emilio Morgado Valenzuela, Mónica Pizarro Díaz, Michael Vidal Salazar</p>
<p>Copyright 2021 Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social</p>
<p><b>Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social</b>  Dirección: Av. Dos de Mayo 516, dpto. 201. Miraflores - Lima, Perú  Telef.: 51(1) 7055586</p>
<p>ISBN: 978-9972-9422-4-2  Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2023-02736  Publicado en el mes de marzo de 2023  DERECHOS RESERVADOS. Prohibida su reproducción parcial o total (D. Leg. 822)</p>

En su edición electrónica, el libro alcanza a un número de lectores peruanos y del extranjero, de los ámbitos universitario, gremial, profesional, impulsando el estudio del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Esta edición se encuentra alojada y disponible para descarga libre en la página web de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social: [www.spdts.org.pe](http://www.spdts.org.pe)

## **COMISIÓN ORGANIZADORA DEL CONGRESO**

Germán Ramírez-Gastón Ballón (Presidente)

Guillermo Boza Pró

María Katia García Landaburu

Emilio Morgado Valenzuela

Mónica Pizarro Díaz

Michael Vidal Salazar

## **COMISIÓN REVISORA DE PONENCIAS**

Guillermo Boza Pró

Ana Cecilia Crisanto Castañeda

María Katia García Landaburu

César Gonzales Hunt

Sandro Nuñez Paz

Estela Ospina Salinas

Luz Pacheco Zerga

Mónica Pizarro Díaz

César Puntriano Rosas

Germán Ramírez-Gastón Ballón

Michael Vidal Salazar

**NUEVOS RETOS DE LA  
SEGURIDAD SOCIAL**

**NEW CHALLENGES OF  
SOCIAL SECURITY**

# **LAS ORIENTACIONES EUROPEAS EN MATERIA DE SISTEMA DE PENSIONES**

**MATTHIEU CHABANNES**

Graduado primero en Historia en 2014 por la Universidad Autónoma de Madrid y a continuación en Relaciones Laborales y Recursos Humanos en 2018 por la Universidad Complutense de Madrid, el autor ha seguido sus estudios con la obtención de un Título de Experto en la Seguridad Social y un Máster de Derecho Internacional. Actualmente es contratado predoctoral (FPU) por el Ministerio de Universidades de España y se encuentra realizando su tesis doctoral sobre pensiones bajo la dirección del Catedrático José Luis Tortuero Plaza y la profesora Francisca Moreno Romero en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid.

**ABSTRACT:** Given the demographic circumstances and the problems for the maintenance of social protection systems and specifically, in the provision of retirement in recent years, there is a global community response in order to modernize social protection systems, so that they respond to a situation according to current circumstances. The European Institutions (the European Council, the European Commission) play an important role in this regard and have always been committed to the issue of active aging and to adequate and sustainable social protection systems. The objective of this work is to identify and analyze the basic recommendations made by the EU regarding these matters.

**KEYWORDS:** European Union, Social Security, pension system, active ageing.

## 1. EL INTERÉS DE LA UNIÓN EUROPEA POR LOS SISTEMAS DE PENSIONES

Cuando se desarrollaron los sistemas de protección social a mediados del siglo XX, éstos se asentaban sobre realidades y necesidades socioeconómicas distintas. Los países europeos vivieron años de prosperidad socioeconómica gracias a un crecimiento económico continuo, un mercado laboral con pleno empleo y unas relaciones familiares más estables<sup>1</sup>. Este contexto favorable propició el desarrollo de los modelos de protección social que entraron en fase de madurez en los años 1960 y 1970. No obstante, las realidades sobre las que se crearon y asentaron los sistemas se desvanecieron en el aire. Las coyunturas socioeconómicas cambiaron y a esta época dorada expansiva le sucedería años más grises<sup>2</sup>.

1 GONZALO GONZÁLEZ, B.: “Nuevas formas y contenidos nuevos de la coordinación europea de las pensiones de seguridad social”, en LÓPEZ CUMBRE, L. (Coord.), *Tratado de jubilación. Homenaje al Profesor Luis Enrique de la Villa Gil con motivo de su jubilación*, Iustel, 2007, pág. 648.

2 ALONSO OLEA, M. y TORTUERO PLAZA, J.L.: *Instituciones de Seguridad Social*, Civitas, Decimoctava Edición revisada, Madrid, 2002 :“Desde mediados de la década 1971-1980 este problema se plantea con intensidad creciendo, siendo sus principales ingredientes específicos la reducción del empleo, que al tiempo aumenta los gastos y disminuye los recursos disponibles, y el “envejecimiento” de la población, que aumenta el coste de las pensiones, elimina la posibilidad de expansión y colocar los sistemas de seguridad social ante agudos problemas de financiación, que se agravan cuando incongruentemente se pide que ésta disminuya si se quiere “combatir eficazmente el desempleo. (...) No es posible sostener un sistema de seguridad social con desocupación creciente y ésta es precisamente la situación actual al detenerse el crecimiento económico “sin precedentes” que caracterizó el período 1951-1973, que apoyó a su vez el desarrollo correlativo sin precedentes de la seguridad social; los treinta años gloriosos de las décadas 1950,60,70, la “era dorada”, los “años de oro”, que generaron “la edad de oro de las pensiones”, estos años pasaron y a ellos siguió una crisis que es “más...que una borrasca pasajera.” págs. 34-35.



La tendencia al crecimiento económico se interrumpió y las tasas de desempleo, así como las formas de exclusión y pobreza se incrementaron. Antes de la llegada del envejecimiento demográfico, los sistemas se enfrentaron a graves problemas financieros debido a las consecuencias de la crisis petrolera que comenzó a mediados de los años 1970 y que redujo los recursos e incrementó los déficits.

Desde la década de 1980, especialmente la de 1990, las instituciones comunitarias han venido realizando una gran cantidad de estudios e informes en los que daban cuenta de los profundos cambios que asechaban el viejo continente como la evolución de la demografía, los cambios en el mercado de trabajo y las modificaciones de las estructuras familiares. Una pluralidad de fenómenos que se convertirían en elementos recurrentes en toda la documentación comunitaria. En efecto, la detección de estos desafíos despertó el interés y propició la intervención de las autoridades de las Comunidades Europeas debido a sus posibles implicaciones para el financiamiento de los sistemas de protección social de los Estados miembros puesto que ocasionaban un aumento de los gastos públicos en general lo que a su vez repercutía sobre el posible crecimiento económico de los países. En este sentido, la Comisión y el Consejo comenzaron a evaluar el impacto financiero de estas transformaciones socioeconómicas y a reflexionar sobre cómo ayudar a los países a fortalecer la viabilidad futura de los sistemas de protección social frente a los desafíos de las próximas décadas.

Además, en paralelo tenemos que traer a colación el marco fiscal europeo que se estaba diseñando con la definición de criterios de convergencia presupuestaria o “criterios de Maastricht” y la puesta en marcha de un Mercado económico único. Estos criterios vinculantes se incluyeron en el Tratado de Maastricht de 1992 y condujeron años más tarde a la firma de un Pacto de Estabilidad y Crecimiento, adoptado en el Consejo Europeo de Ámsterdam de 1997. Una vez asentadas las bases para poner en marcha un mercado con una moneda única, el objetivo era conseguir una mayor convergencia de las economías nacionales europeas<sup>3</sup>. No era deseable que un país permitiera que la inflación, la deuda pública o el déficit se disparara y pusiera en riesgo la capacidad de endeudamiento de los países vecinos y la estabilidad de la moneda en los mercados. Para lograr un cierto equilibrio dentro de la Unión Económica y Monetaria (UEM), se

---

3 NATALI, D.: “La reforma de las pensiones en la Unión Europea: cambios en las políticas nacionales y coordinación de la Unión Europea” en FRADES, J. (Coord.): *El sistema público de pensiones de jubilación. Desafíos y respuestas*, Fundación Francisco Largo Caballero, Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2011, pág. 494.

han establecido umbrales regulatorios de inflación, tipos de cambio, tipos de interés y finanzas públicas. En este sentido, los países miembros a la Comunidad Europea que quieran participar en la zona euro deben respetar los criterios de convergencia económica definidos en el entonces artículo 121 del Tratado de la Comunidad Europea (actual artículo 140 TFUE). Éste prevé tipos de cambio fijos, la reducción de la tasa de inflación y el mantenimiento de finanzas públicas sanas por lo que, por una parte, el déficit presupuestario no puede representar una cantidad mayor que el 3% del PIB y, por otro lado, la deuda pública no puede superar el 60% del PIB.

Desde esta perspectiva, los sistemas de protección social en general y los sistemas públicos de pensiones en particular empezaron a ser percibidos como un asunto clave que afectaba a las finanzas públicas y, por ende, la capacidad de los Estados miembros de poder cumplir con los criterios económicos. Esta idea es la que legitimaría a las instituciones a pronunciarse sobre los sistemas de protección social y de pensiones. Al principio de los años 90 el contexto económico cambia con el proceso de integración económico europeo. La realización del mercado único, la preparación de la implantación de una moneda única, el Pacto de Estabilidad, son tantos elementos que llevan a los Estados miembros a tener que controlar la evolución de sus gastos sociales. Además, los años de crisis que marcan los primeros años de los 90 refuerzan la necesidad de controlar los gastos sociales en la medida en que, por un lado, se incrementan los costes ligados al desempleo y por otro, disminuyen los ingresos, lo que produce un mayor desequilibrio para las arcas de las finanzas públicas. Los criterios contra la inflación y los límites establecidos para controlar los déficits públicos impiden un incremento desmesurado de los gastos sociales para salir de la crisis. En este sentido, desde los criterios económicos, los gastos sociales entran a formar parte de los déficits públicos y la presión sobre los sistemas de protección social va creciendo. Las políticas sociales aparecen ahora como costes que deben ser controlados. En una Europa que se construye en base a una Unión Económica y Monetaria los aspectos sociales aparecen de nuevo subordinados a las obligaciones de la competitividad económica.

Con estos condicionantes, y ante la imposibilidad de armonizar los sistemas, las autoridades comunitarias empezaron a alertar de la necesidad de emprender reformas con el fin modernizar la protección social. En particular van a centrar sus esfuerzos sobre el sistema de protección social en general y las pensiones

de jubilación en particular por el peso que representa sobre la totalidad de los gastos dedicados a la esfera social.

En base al actual artículo 153 TFUE cuyas disposiciones le asignan como función la de promover una colaboración estrecha entre los Estados miembros, especialmente en materia de protección social y de seguridad social, el Consejo empezó a impulsar la coordinación de las políticas de protección social de los Estados miembros, así como una estrategia de convergencia de los objetivos y de las políticas sociales<sup>4</sup>. El objetivo pretendido era adaptar, modernizar y ajustar los sistemas de protección social a las nuevas realidades y necesidades del futuro.

En este sentido, como punto de partida podemos resaltar dos Recomendaciones significativas del Consejo. La primera es la Recomendación del 24 de junio de 1992 “sobre los criterios comunes relativos a recursos y prestaciones suficientes en los sistemas de protección social”<sup>5</sup> en la que, en el marco de la lucha contra la exclusión social, se establece los principios generales que deben servir de guía a los Estados miembros en el reconocimiento a toda persona que reside legalmente en su territorio, el derecho a recursos y prestaciones suficientes para vivir de conformidad a la dignidad que toda persona se merece.

La segunda Recomendación del Consejo reseñable es la del 27 de julio de 1992 “relativa a la convergencia de los objetivos y de las políticas de protección social”<sup>6</sup>. Parte de la base de que los Estados miembros se enfrentan a retos similares que pueden desembocar en los mismos problemas, aunque con distinta intensidad: el envejecimiento de la población, las transformaciones de las estructuras familiares, la evolución de las situaciones y formas de pobreza y la persistencia de un nivel elevado de desempleo. Por ello, al adoptar esta recomendación el Consejo define claramente la política comunitaria en el

4 GARCÍA DE CORTÁZAR y NEBRADA, C.; ZUFIAUR NARVAIZA, J.M.: “La dimensión exterior de la coordinación en materia de seguridad social de la Unión Europea”, *Relaciones Laborales. Revista Crítica de Teoría y Práctica*, Año 30, nº1, 2014: “No obstante, a partir de los años 90 se produce una creciente interferencia desde el ámbito comunitario en los modelos de seguridad social nacionales pese a que dicho tema no fuera de su competencia. Primero mediante Recomendaciones y Comunicaciones, no vinculantes, en las que se abordaba la protección social en general y la elaboración de criterios comunes relativos y los recursos y las prestaciones. En tales documentos se dejaba claro que se trataba de procesos de convergencia y no de armonización, pero de una convergencia eso sí, no referida a medidas comunes sino a objetivos compartidos”. pág. 142.

5 Recomendación del Consejo de 24 de junio de 1992 sobre los criterios comunes relativos a recursos y prestaciones suficientes en los sistemas de protección social. (92/441/CEE).

6 Recomendación del Consejo de 27 de julio de 1992 “relativa a la convergencia de los objetivos y de las políticas de protección social” (92/442/CE).

campo de la protección social: promover un proceso de reflexión conjunto con la implementación de una estrategia de convergencia de objetivos comunes. El fin perseguido era guiar las políticas de protección social de los países para que adaptasen adecuadamente sus sistemas a la evolución de las necesidades y realidades de protección. Resaltando que la responsabilidad de la organización y de la financiación de los sistemas de protección social incumben a los Estados miembros, se trataba fundamentalmente de permitir la coexistencia de un mosaico de modelos, pero orientarles en armonía hacia los objetivos marcados<sup>7</sup>. En el apartado específico dedicado a la vejez y de conformidad con la Recomendación anterior, el Consejo encomienda a los Estados miembros de garantizar ingresos mínimos a las personas mayores; luchar contra su exclusión social; facilitar el mantenimiento de la actividad para las personas que alcanzan la edad mínima para la jubilación, así como de asegurar una prestación de jubilación con una tasa de sustitución razonable con respecto a las rentas de trabajo previas.

Estas dos Recomendaciones del Consejo constituyen probablemente “la fase prehistórica” del proceso de coordinación de las políticas de protección social. En ambos textos, los Estados miembros manifiestan su acuerdo en la necesidad de mantener, adaptar y desarrollar sus sistemas de protección social a través del establecimiento de objetivos comunes, pero con plena libertad para llevarlos a cabo<sup>8</sup>. Además, en la primera Recomendación, el Consejo pedía a la Comisión de “fomentar y organizar, en coordinación con los Estados miembros, el intercambio sistemático de información y experiencias y la evaluación continua de las disposiciones” adoptadas por los Estados miembros. En cuanto a la segunda Recomendación, el Consejo solicitaba a la Comisión presentar periódicamente “un informe en el que se evalúen los progresos realizados en relación con los objetivos definidos” así como “organizar un intercambio regular con los Estados miembros sobre el desarrollo de su política en el ámbito de la

7 MORENO ROMERO, F.: *Trabajadores de mayor edad en la política institucional de la Unión Europea. Equilibrio entre políticas de empleo, pensiones y sistema productivo*, Editorial Comares, Granada, 2016, pág. 42. Al respecto PÉREZ MENAYO, V.: “La modernización de la protección social en la Unión Europea ante los retos del siglo XXI”, *Información Comercial Española, ICE: Revista de Economía*, nº784, 2000, págs. 147-170, afirma: “Tales objetivos serían los principios rectores de la evolución de los regímenes sociales, subrayando a la vez, que los Estados miembros seguían siendo libres de determinar la financiación y la organización de estos últimos. En dicha Recomendación se señalaba la protección social como parte integrante del modelo social europeo y del acervo comunitario político.” pág. 150.

8 CAIRÓS BARRETO, D. M<sup>a</sup>.: “Las orientaciones europeas en materia de pensiones: adecuación, sostenibilidad y seguridad”, *Documentación Laboral*, nº103, 2015, vol. 1., pág. 214.

protección social”. Las bases para la convergencia de los sistemas de protección social estaban encarriladas.

No obstante, no fue hasta 1995 cuando la Comisión lanzó abiertamente, a través de una Comunicación, un amplio debate comunitario sobre “el futuro de la protección social”<sup>9</sup>. En ella, la Comisión proponía un abanico de temas relacionados con el mercado de trabajo, la demográfica y la movilidad profesional. Se abrió así un espacio de reflexión entre todos los actores sobre el impacto de estos fenómenos sobre el futuro de la protección social. Se instaba asimismo a adoptar medidas para adaptar y mejorar el funcionamiento de los sistemas de protección social.

En 1997, la Comisión presentó la Comunicación “Modernización y mejora de la protección social en la Unión Europea”<sup>10</sup>. Se reconoce que la protección social no constituye una carga económica, sino que constituye un factor productivo favorable a la estabilidad económica y política<sup>11</sup>. Además, desempeña un papel fundamental en la redistribución de la renta, en la cohesión social y en el desarrollo económico. Sin embargo, las coyunturas socioeconómicas sobre las que se erigieron los sistemas de protección social han cambiado. El mercado de trabajo cambiante; el envejecimiento de la población; la evolución de la participación de hombres y mujeres en el mercado laboral; la necesidad de reformar la coordinación de los regímenes nacionales de seguridad social, constituyen tantos desafíos que exigen un proceso “urgente” de modernización de los sistemas. De nuevo se insiste en la necesidad de que éstos se adapten a las coyunturas y realidades de finales del siglo XX para seguir respondiendo adecuadamente a los objetivos para los cuales fueron creados. Precisa que, en el proceso reformista, modernizar no significa tener que disminuir el nivel de protección sino administrar mejor los recursos disponibles. Sin embargo, se alerta de que, sin reformas, los Estados miembros incurrirían en un incremento desmesurado del déficit y de la deuda lo que haría tambalear el modelo social europeo. La solución recomendada es “hacer que la protección social sea más favorable al empleo” y para ello propone, entre otras, aumentar los beneficios

9 Comunicación de la Comisión: “El futuro de la protección social: un marco para un debate europeo”, COM (95), 466 final.

10 Comunicación de la Comisión: “Modernización y mejora de la protección social en la Unión Europea” COM (97), 102 final.

11 PÉREZ MENAYO, V.: “La modernización de la protección social en la Unión Europea ante los retos del siglo XXI”, *Op. Cit.* pág. 151.

cuando una persona se reincorpora en el mercado laboral, transformar la indemnización por desempleo en apoyo activo a la formación, reducir los costes laborales, aumentar los incentivos para posponer la edad de jubilación. Es necesario asegurar la viabilidad de los sistemas públicos de pensiones, regular los sistemas complementarios.

Sobre la base de los tres documentos anteriores, la Comisión presentó en 1999 una nueva “Estrategia concertada para modernizar la protección social”<sup>12</sup> en la que propone reforzar a nivel europeo la cooperación entre los Estados miembros en el campo de la protección social. Reconoce que cada Estado es responsable de su sistema de protección social. Sin embargo, la interdependencia entre las economías europeas hace que la modernización del sistema de protección social sea un asunto de interés común. Para ello definió objetivos y para su consecución solicitaba estrechar entre los diferentes actores el intercambio de experiencias y la evaluación de las políticas con el fin de identificar las mejores prácticas entre los Estados miembros. Los cuatro grandes objetivos que debían guiar el proceso de reforma de los sistemas eran: hacer que el trabajo sea más rentable y garantizar ingresos seguros; promover la integración social; garantizar una atención sanitaria viable y de alta calidad y garantizar pensiones seguras y sistemas de pensiones viables. En lo que concierne el tema de las pensiones, el objetivo fundamental consiste en garantizar su financiamiento. Para ello, proponía a los quince Estados fijarse dos objetivos principales. Por un lado, anticipar las consecuencias del envejecimiento demográfico sobre los sistemas de protección social. Por otro lado, reformar los sistemas de pensiones desincentivando las salidas anticipadas del mercado de trabajo promoviendo la flexibilidad de los regímenes de jubilación y favoreciendo la participación activa de las personas de edad en la sociedad. Esta Comunicación constituye probablemente el punto de partida para la actuación y la cooperación de la Comisión en materia de pensiones<sup>13</sup>. Con ello quedaban definidos los carriles que guiarían la intervención de la Unión Europea en materia de pensiones durante los siguientes años. Bien es cierto que no era la primera vez que las instituciones europeas mostraban su

12 Comunicación de la Comisión: “Una estrategia concertada para modernizar la protección la protección social”, COM (1999), 347 final.

13 ORTÍZ GONZÁLEZ-CONDE, F. M.: “Balance de las reformas en materia de jubilación durante las dos legislaturas de la crisis económica (2008-2015) al hilo de las recomendaciones europeas”, *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, nº6, 2016, pág. 142.; CAIRÓS BARRETO, D. M<sup>a</sup>.: “Las orientaciones europeas en materia de pensiones: adecuación, sostenibilidad y seguridad”, *Op. Cit.*, pág. 215.

inquietud por el tema de la jubilación puesto que ya años atrás se habían pronunciado sobre la materia desde el prisma de la flexibilidad de la edad de retiro<sup>14</sup>. No obstante, esta vez era diferente debido a las coyunturas socioeconómicas y los retos que marcaban los albores del siglo XX.

## 2. EL MÉTODO ABIERTO DE COORDINACIÓN Y LAS PENSIONES

### 2.1 La Estrategia de Lisboa y el Método Abierto de Coordinación.

El año 2000 marcó un punto de inflexión en la política social de la Unión Europea. En vista de las transformaciones provocadas por la globalización y las oportunidades para

el desarrollo resultante de las nuevas tecnologías<sup>15</sup>, en la Cumbre de marzo de 2000 celebrada en Lisboa, el Consejo europeo identificó las debilidades de la economía europea: un sector de servicios subdesarrollado, un paro estructural de larga duración, una tasa de empleo insuficiente, así como una participación insuficiente de las mujeres y de los trabajadores de edad en el mercado de trabajo<sup>16</sup>. En base a esta constatación, los dirigentes europeos acordaron un nuevo objetivo estratégico para la siguiente década: el de convertir la Unión Europea en una “economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores

14 Primero con la Recomendación del Consejo de 20 de diciembre de 1982 “relativa a los principios de una política comunitaria sobre la edad de jubilación” y a continuación en 1986 con la Comunicación de la Comisión sobre “Informe de la Comisión al Consejo sobre la aplicación de la Recomendación del Consejo de 20 de diciembre de 1982 relativa a los principios de una política comunitaria sobre la edad de jubilación” COM (86) 365 final. Sobre esta cuestión ver: LÓPEZ CUMBRE, L.: “El marco comunitario y la legislación española sobre jubilación flexible”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº37, 2002, págs. 15-36; GARCÍA VALVERDE, M. D. y MALDONADO MOLINA, J. A.: “La protección de la tercera edad. Su tratamiento en la Constitución Europea”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Social*, nº57, 2005, págs. 455-470; OJEDA ÁVILES, A.: “La dimensión comunitaria de la jubilación”, en LÓPEZ CUMBRE, L. (Coord.), *Tratado de jubilación... Op. Cit.* págs. 615-643 y MORENO ROMERO, F.: *Trabajadores de mayor edad en la política institucional de la Unión Europea...*, *Op. Cit.* págs. 25-38.

15 CERCAS, A.: “Una visión europea sobre el problema del envejecimiento de la población y el futuro de las pensiones”, en OBSERVATORIO VASCO SOBRE ACOSO Y DISCRIMINACIÓN (Coord.) *El Envejecimiento de la Población Trabajadora. Balance crítico de la situación y propuestas de mejora*, Observatorio Vasco sobre Acoso y Discriminación, 2018, pág. 85.

16 En el punto 4 de sus Conclusiones, el Consejo afirma que “Más de quince millones de europeos carecen todavía de empleo. El índice de empleo es demasiado bajo y se caracteriza por una participación insuficiente de las mujeres y de los trabajadores de edad más avanzada en el mercado laboral. En algunas partes de la Unión siguen siendo endémicos el desempleo estructural de larga duración y fuertes desequilibrios regionales de desempleo”.



empleos y con mayor cohesión social”. Para conseguir dicho objetivo se define una estrategia global dirigida a:

- Preparar el paso a una economía y una sociedad basadas en el conocimiento.
- Modernizar el modelo social europeo.
- Mantener las sólidas perspectivas económicas y las expectativas favorables de crecimiento.

Es la llamada Estrategia de Lisboa, de referencia necesaria para entender el desarrollo de la política europea de la primera década del siglo XX. Se trataba de dar un nuevo impulso a las políticas europeas con el fin de poner en marcha una sociedad del conocimiento y de modernizar el modelo social europeo mediante una mejora de la tasa de empleo, la reforma de los sistemas de protección social para hacer frente al envejecimiento de la población y luchar contra la exclusión social. Para ello, según las conclusiones del Consejo Europeo de Lisboa, tomando como base un crecimiento económico del 3% del PIB, en materia de empleo se fijaron los ambiciosos objetivos siguientes: aumentar la tasa de empleo global del 61% al 70%, incrementar la participación de las mujeres en el mercado laboral del 51% al 60%. Se hace hincapié en que un crecimiento del empleo de la magnitud que se precisa para alcanzar estos objetivos será crucial para garantizar la viabilidad de los regímenes de pensiones.

En el ámbito concreto de las pensiones, el Consejo confirma la inscripción del tema de las pensiones en la agenda comunitaria solicitando el fortalecimiento de la cooperación entre los Estados miembros mediante el intercambio de experiencias y mejores prácticas. Para ello, como punto de partida encarga, por una parte, al Grupo de Alto Nivel para la Modernización de la Protección Social, un estudio sobre la evolución futura de la protección social desde una perspectiva a largo plazo, prestando particular atención a la sostenibilidad de los sistemas de pensiones para un horizonte temporal entre 2000 y 2020. Por otra parte, solicita al Consejo Ecofin y a la Comisión elaborar “un informe en el que se evalúe la contribución de las finanzas públicas al crecimiento y a garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo, mediante un estudio de los diferentes aspectos que engloba, incluidas las repercusiones del envejecimiento de la población”.



Pues bien, para lograr dicha estrategia, de gran importancia para modernizar la protección social es la introducción de un nuevo método de trabajo<sup>17</sup>: el Método Abierto de Coordinación (MAC)<sup>18</sup>. Concebido para ayudar a los Estados miembros a desarrollar progresivamente sus propias políticas, este método definido en los puntos 37 y 38 de las Conclusiones del Consejo Europeo de Lisboa, se desarrolla en cuatro etapas complementarias:

- establecer directrices para la Unión combinadas con calendarios específicos para lograr los objetivos que se fijen a corto, medio y largo plazo;
- establecer, cuando proceda, indicadores y puntos de referencia cuantitativos y cualitativos cotejados con los mejores que existan y adaptados a las necesidades de los distintos Estados miembros y sectores como método de comparación de las prácticas idóneas;
- plasmar estas directrices europeas en medidas de política nacional y regional, estableciendo objetivos específicos y dando los pasos adecuados, sin perder de vista las diferencias nacionales y regionales;
- organizar periódicamente controles y evaluaciones entre homólogos como procesos de aprendizaje mutuo<sup>19</sup>.

El MAC no constituye un método de gobernanza totalmente desconocido ni novedoso puesto que hunde sus raíces en las Orientaciones Generales de Política Económica del Tratado de Maastricht de 1992<sup>20</sup> así como en la Estrategia

17 Acerca de las circunstancias que explican la búsqueda de nuevos métodos de acción en la UE, ver TELÓ, M.: “La méthode ouverte de coordination. Gouvernance et gouvernement dans l’Union européenne”, en RODRIGUES, M. J. (Dir.), *Vers une société européenne de la connaissance. La stratégie de Lisbonne (2000-2010)*, Institut d’Etudes Européennes, Bruselas, 2004, págs. 237-271.

18 Sobre el origen del MAC y su evolución ver MIRANDA BOTO, J. M<sup>a</sup>.: *Las competencias de la Comunidad Europea en materia social*, Aranzadi Thomson Reuters, 2009, pág. 339 y ss; ROBLES CARRILLO, M.: “El método abierto de coordinación: una técnica original de acción europea”, *Gaceta jurídica de la Unión Europea y de la competencia*, nº239, 2005, págs. 3-21; ROBLES CARRILLO, M.: “El método abierto de coordinación tras el Tratado de Lisboa”, *Revista Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. 92, 2011, pág. 283-326.

19 Conclusiones de la Presidencia del Consejo europeo de Lisboa, párrafo 37.

20 BORRÁS, S. y JACOBSSON, K.: “The open method of co-ordination and new governance patterns in the EU”, *Journal of European Public Policy*, abril 2004, págs. 187. (págs. 185-208); PÉREZ MENAYO, V.: “Pensiones seguras y viables en la Unión Europea” en BENITO GIL, V. J.; CANALES ALIENDE, J. M.; ORJUELA RAMIREZ, M. E. (Coords.) *Estado del bienestar y políticas sociales: una aproximación a la situación española y colombiana*, Editorial Club Universitario, Alicante, 2008, pág. 173.

europea para el empleo del Tratado de Ámsterdam de 1997<sup>21</sup>. No obstante, la Estrategia de Lisboa supuso la consagración del método<sup>22</sup> dado que ahora se extiende al conjunto de reformas económicas y sociales.

La propuesta de aplicar un instrumento del *Soft Law* viene de la voluntad europea, por una parte, de permitir la construcción de una acción comunitaria que tenga en cuenta los aspectos económicos y sociales de los retos de la protección social y por otra parte, de conseguir un compromiso político entre los países y la Comisión sobre las orientaciones que guiarán las reformas. No obstante, la introducción del MAC se deriva sobre todo de la incapacidad institucional de la Unión Europea para imponer legislación alguna en materia de protección social. El MAC se erige como un instrumento de convergencia idóneo ante la imposibilidad de desarrollar una política directa de armonización<sup>23</sup> puesto que parte de los objetivos establecidos en la Estrategia de Lisboa pertenecen a ámbitos cuya competencia pertenece a los Estados miembros, como es el caso de la protección social<sup>24</sup>. En este sentido, la elección del MAC permite a las instituciones europeas respaldar las reformas de los Estados miembros<sup>25</sup> pronunciándose sobre materias que tradicionalmente recaen sobre la responsabilidad de éstos<sup>26</sup>

21 ROBLES CARRILLO, M.: “El método abierto de coordinación tras el Tratado de Lisboa”, *Revista Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. 92, 2011: “Las primeras referencias a este método se encuentran en el Tratado de Ámsterdam, que formaliza jurídicamente su utilización en materia de empleo y en el ámbito de la lucha contra la exclusión social, sin utilizar su denominación actual, acuñada con posterioridad, pero definiéndolo en sus componentes esenciales. Poco después, la Estrategia de Lisboa supone la introducción del término MAC, su caracterización más precisa como modalidad de acción europea y su definición como uno de los protagonistas principales de esta agenda europea” pág. 285.

22 MORENO ROMERO, F.: *Trabajadores de mayor edad en la política institucional de la Unión Europea...*, *Op. Cit.*, pág. 39.

23 GARCÍA DE CORTÁZAR y NEBRADA, C.: “Jubilación. Soluciones nacionales a un problema europeo” en VV.AA., *La reforma de las pensiones en la Ley 27/2011*, Ediciones Laborum, Murcia, 2011, aclara: “En el panorama europeo viene desarrollándose un concepto nuevo, complejo y de difícil definición al que denominamos “Método Abierto de Coordinación” puesto que no es posible una legislación comunitaria armonizadora en el ámbito de la seguridad social. Ahora bien, indirectamente, y teniendo en cuenta que los problemas y los retos son similares en todos los Estados, se puede tender una especie de aproximación o convergencia de soluciones, aunque distintas sean intercambiables” pág. 35.

24 PÉREZ MENAYO, V.: “Pensiones seguras y viables en la Unión Europea” *Op. Cit.* pág. 173.

25 SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO, C.: “Sobre la (in)competencia de las instituciones europeas para reformar los sistemas públicos de pensiones nacionales a la luz del derecho de la UE y de los Tratados internacionales”, *Cuadernos de Derecho Transnacional*, marzo 2018, vol. 10, nº1, pág. 399.

26 MIRANDO BOTO, J. M<sup>a</sup>.: *Las competencias de la Comunidad Europea en materia social...* *Op. cit* afirma “no puede ser casual que el MAC haya hecho su aparición en el ámbito del empleo y de la

sin cuestionar su soberanía en este ámbito y cumpliendo así con el principio de subsidiariedad. Desde el momento en el que los sistemas de pensiones presionan sobre las finanzas públicas y obstaculizan el buen desarrollo de las economías, la UE encuentra legitimidad para, de forma indirecta, incrementar su influencia en áreas en donde no hay competencia comunitaria. En este sentido se ha dicho que el desarrollo del MAC en materia de protección social supone el tránsito de una subsidiariedad pasiva a una subsidiariedad activa<sup>27</sup>.

En primer lugar, los temas que son objeto de intercambio de experiencias, los objetivos comunes, así como los indicadores estadísticos son definidos de común acuerdo por los Estados miembros. Estas reglas no son vinculantes, dejando a los países amplia libertad de actuación para elegir los instrumentos que mejor se adapten a su contexto para alcanzar los objetivos fijados y adoptar las reformas necesarias en función de sus características propias<sup>28</sup>. Luego, de forma periódica, mediante el uso de estos indicadores, se evalúa el avance de cada uno de los indicadores con respecto a los objetivos gracias a los informes nacionales proporcionados por los Estados miembros sobre las estrategias y políticas implementadas. Finalmente, al final de un procedimiento de revisión por pares, la Comisión europea que es la que lleva las riendas de la coordinación y desempeña un papel de catalizador, elabora un informe conjunto en el que se destacan las mejores experiencias y se hacen recomendaciones a cada Estado miembro. Nos hallamos por tanto ante un método de naturaleza político-administrativa y no creadora de derecho<sup>29</sup>, que ha sido calificado, en la jerga europea, de Derecho

---

protección social. Este hecho responde al deseo de buscar vías de actuación que respeten en grado máximo las competencias estatales, pero que permitan un cierto margen de actuación coordinada en el nivel comunitaria, alejada eso sí de la jamás conseguida ni intentada armonización”. pág. 343.

- 27 PÉREZ MENAYO, V.: “El método abierto de coordinación en la Unión Europea: su aplicación a las pensiones”, *Noticias de la Unión Europea*, núm. 222, 2003, pág. 58. En este mismo sentido, MONEREO PÉREZ, J. L.: “La garantía de los derechos fundamentales de los trabajadores maduros” en MONEREO PÉREZ, J. L. y MALDONADO MOLINA, J. A. (Coords.), *Envejecimiento activo y vida laboral*, Comares, Granada, 2019, subraya que “Las iniciativas del MAC han sido importantes respecto a las garantías de viabilidad del sistema de pensiones, la búsqueda del mantenimiento en activo de los trabajadores de edad madura y la prolongación de la vida laboral. Estas “directrices” aun respetando el principio de subsidiariedad, no son simples orientaciones o recomendaciones. Se trata de iniciativas que pretenden conformar un paradigma de referencia respecto a las reformas que deben ser realizadas por los Estados miembros de la UE. De manera que esta forma de *Soft Law* presenta una configuración vinculatoria débil e introduce una modulación pragmática del principio de subsidiariedad en un sentido más activo.” pág. 248.
- 28 PÉREZ MENAYO, V.: “El método abierto de coordinación en la Unión Europea...” *Op. Cit.*, pág. 51.
- 29 MORENO ROMERO, F.: “Políticas de empleo y pensiones en la Unión Europea y su impacto en

blando o “*Soft Law*”, porque se refiere a un ámbito de competencia nacional y, por tanto, a diferencia de una Directiva o un Reglamento, es un instrumento no vinculante y como tal no puede dar lugar a ninguna obligación legal ni sanción económica.

## 2.2. La primera fase del Método Abierto de Coordinación aplicado a las pensiones: de Lisboa a Barcelona (2000-2003)

Después del Consejo europeo de Lisboa, varios Consejos Europeos pusieron de relieve el desafío que supone el envejecimiento de la población y han examinado sus implicaciones para el mantenimiento de unas pensiones adecuadas y sostenibles. De esta manera, Consejo tras Consejo, la política europea de reforma de los sistemas de pensiones ha sido formulada progresivamente.

Un mes después de Lisboa, el Consejo Europeo de Santa María da Feira de junio de 2000 insistió en la necesidad de modernizar los sistemas de protección social. Para ello hace hincapié en la necesidad de prestar especial atención a la sostenibilidad de los regímenes de pensiones mediante la definición de dos líneas de acción, con objeto de pronosticar mejor la evolución y tendencias futuras y conseguir un conocimiento mayor de las estrategias nacionales de reforma de las pensiones<sup>30</sup>.

Respondiendo a las expectativas expuestas en los Consejos Europeos de Lisboa y de Santa María da Feira, en octubre de 2000, la Comisión entregó una Comunicación previa sobre la “Evolución futura de la protección social en una perspectiva a largo plazo: pensiones seguras y viables”<sup>31</sup>. En ella la Comisión repasa los principales retos a que deberán hacer frente los sistemas de pensiones y fija un marco general para el análisis de los desafíos y las respuestas políticas. Para reducir los desequilibrios venideros causados principalmente por el envejecimiento de la población, la Comisión se basa sobre todo en el crecimiento económico, el aumento de las tasas de actividad y la vuelta al pleno empleo, pero también en el recurso a la inmigración, en particular a las personas “muy cualificadas de terceros países”. Recomienda limitar la jubilación anticipada y

las reformas españolas”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social*. CEF, núm. 356, 2012, pág. 131.

30 Conclusiones de la Presidencia del Consejo europeo de Santa María da Feira, 19 y 20 de junio de 2000, punto 35.

31 Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, “Evolución futura de la protección social desde una perspectiva a largo plazo: Pensiones seguras y viables”, COM (2000) 622 final.

aumentar la edad que causa derecho a una pensión completa. Por otra parte, pide a los Estados miembros reducir el peso de la deuda pública. Para ello, aboga por el recurso a las pensiones privadas basadas en la capitalización (a través de regímenes tanto profesionales como individuales) para reducir la presión sobre las finanzas públicas. Sin embargo, también pide que los sistemas nacionales permitan a los jubilados preservar el nivel de vida de su vida laboral, fortalecer su carácter solidario y hacer que el nivel de la prestación de jubilación individual sea lo más predecible posible.

El Consejo Europeo de Niza de diciembre 2000<sup>32</sup>, quiso dar un nuevo impulso a la política económica y social de Europa. Durante el Consejo se adoptó la Agenda social europea en las que se definen, de conformidad con las conclusiones del Consejo Europeo de Lisboa, las prioridades y los objetivos de actuación hasta 2005. Entre las seis orientaciones para la política social, tres toman en cuenta el envejecimiento demográfico de la población. Para cada una de las orientaciones, la Agenda Social enumera acciones más o menos precisas que se apoyan, para su aplicación, “a toda la gama de instrumentos comunitarios existentes” incluido el MAC. Entre los asuntos seleccionados para ser objeto de un MAC figura la sostenibilidad y la calidad de los regímenes de pensiones. En la parte dedicada a “modernizar la protección social”, la Agenda Social prevé acciones específicas en materia de pensiones. En concreto, se preconiza “obtener un alto índice de empleo para reducir la carga de las jubilaciones por persona activa ocupada” y “proseguir la cooperación y los intercambios de experiencias entre los Estados sobre aquellas estrategias que permitan garantizar en el futuro unas pensiones seguras y viables”. Por tanto, del Consejo Europa y de la Agenda Social se confirman tres principios generales sobre los regímenes de pensiones: la preservación de la capacidad de los sistemas para alcanzar sus objetivos sociales (principio de solidaridad), la garantía de su sostenibilidad financiera y su adaptabilidad para responder a las necesidades cambiantes de la sociedad.

Esta fase previa del MAC en materia de pensiones se complementa y oficializa en el Consejo de Estocolmo de marzo de 2001 que se centra en los mismos temas<sup>33</sup>. Confirma los objetivos marcados por el Consejo de Lisboa, pero, por primera vez la UE se fija un objetivo en materia de tasa de empleo para los trabajadores de edad: conseguir para 2010 que la tasa de empleo para

32 Conclusiones de la Presidencia del Consejo de Niza de 7-10 de diciembre de 2000.

33 Conclusiones de la Presidencia del Consejo de Estocolmo de 23 y 24 de marzo de 2001.

los trabajadores entre 55 y 64 años pase del 38,5% al 50%. En paralelo se invita a los Estados miembros a reducir su deuda pública, reformar sus sistemas de pensiones para que el envejecimiento demográfico pese menos sobre las finanzas públicas y reformar mercado de trabajo para incrementar la tasa de empleo de las mujeres y trabajadores de edad. El Consejo aborda el tema de las pensiones a través del reto demográfico y sus repercusiones económicas y sociales. Para la UE el envejecimiento de la población plantea un problema “en una sociedad en la que la proporción de personas en edad laboral es cada vez menor” lo que ejercerá “una presión importante en los sistemas de seguridad social, en particular sobre las pensiones”. En este sentido, el Consejo preconiza actuar en estas áreas “definiendo estrategias claras para garantizar la idoneidad de los sistemas de pensiones” y para ello recomienda que se aproveche plenamente “todas las posibilidades que ofrece el MAC”. El Consejo Europeo de Estocolmo sentó las bases del MAC en materia de pensiones.

Asimismo, el Consejo de Gotemburgo de junio de 2001<sup>34</sup> subraya que los problemas que plantea el envejecimiento de la población deben abordarse de forma integral (desde la vertiente de la política económica, social y de empleo) y define las grandes líneas directrices del MAC en materia de pensiones. Para ello se aprueban tres principios fundamentales que deben observarse para modernizar los sistemas de pensiones y garantizar la sostenibilidad a largo plazo de los mismos, tal como los define el Consejo:

- Mantener la capacidad de los sistemas de pensiones de cumplir sus objetivos sociales. Es decir, asegurar a los jubilados y personas a su carga unos ingresos seguros y adecuados y garantizar unas condiciones de vida dignas a todas las personas durante su vejez.
- Garantizar la viabilidad financiera de los sistemas de pensiones para hacer frente al reto del envejecimiento demográfico que pone en peligro el equilibrio de las finanzas públicas y la capacidad de los Estados para cumplir los objetivos de la política presupuestaria.
- Mejorar la capacidad de respuesta de los sistemas de pensiones ante los cambios en las necesidades de la sociedad y las personas para contribuir en este sentido a mejorar la flexibilidad del mercado de trabajo, la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres en

34 Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Gotemburgo del 15 y 16 de junio de 2001.

el empleo y la protección social, y la adaptación de los sistemas de pensiones a las necesidades individuales.

Con el Consejo Europeo de Laeken de diciembre de 2001<sup>35</sup>, se lanza oficialmente el MAC en materia de pensiones con miras a ayudar a los Estados miembros a desarrollar sus propias estrategias nacionales para garantizar unas pensiones adecuadas y para mantener al mismo tiempo su viabilidad financiera y afrontar el desafío de la evolución de las necesidades de la sociedad. Sobre la base del Informe conjunto del Comité de Protección Social y del Comité de Política Económica, sobre “Calidad y viabilidad de las pensiones. Informe sobre objetivos y métodos de trabajo en el ámbito de las pensiones”<sup>36</sup> el Consejo Europeo, establece once objetivos comunes en el marco de los tres principios aprobados en Gotemburgo. Hemos de subrayar que los tres ejes desarrollados son interdependientes y deben reforzarse mutuamente.

Principio 1: Mantener la adecuación de los sistemas de pensiones. Para ello se marcan tres objetivos:

- Objetivo 1: Prevenir la exclusión social garantizando que las personas mayores no corran riesgo de pobreza y puedan disfrutar de un nivel decente de vida. Se trata de garantizar que el sistema de pensiones, reforzado en su caso con otras medidas sociales destinadas a las personas mayores, les proporcione un nivel de vida que les proteja de la pobreza y les permita acceder a un nivel de recursos (bienes, relaciones sociales, seguridad material) que permitan condiciones de vida equiparables a la población activa. Existe un consenso según el cual las personas que han alcanzado una edad avanzada ven limitadas sus posibilidades para constituir recursos propios a través de una actividad profesional. En consecuencia, los poderes públicos tienen como misión asegurarles un nivel de vida digno.
- Objetivo 2: Proporcionar a todas las personas un acceso a sistemas de pensiones adecuados, públicos o privados, que les permitan mantener, en la medida de lo razonable, su nivel de vida después de la jubilación. El objetivo marcado trata de garantizar que las prestaciones otorgadas por los sistemas de pensiones, completados por otras

35 Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Laeken del 14 y 15 de diciembre de 2001.

36 Consejo de la Unión Europea, *Calidad y viabilidad de las pensiones. Informe conjunto sobre los objetivos y los métodos de trabajo en el ámbito de las pensiones*, 2001.

fuentes de ingresos (actividad profesional, bienes patrimoniales, etc.) permitan a las personas jubiladas mantener durante su vejez un nivel comparable al que disfrutaban durante el desarrollo de su vida laboral.

- Objetivo 3: Promover la solidaridad intra e intergeneracional. Este objetivo se interesa en concreto a las desigualdades en la redistribución de ingresos entre las personas mayores y en la equidad intergeneracional.

Principio 2: Garantizar la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones. Este principio se consagra a través de los cinco objetivos siguientes:

- Objetivo 4: Conseguir un alto nivel de empleo, por medio de reformas globales del mercado de trabajo conformes a la Estrategia Europea de Empleo y coherentes con las Orientaciones Generales de Política Económica. Los Estados miembros están invitados a responder a las presiones ejercidas sobre sus sistemas de pensiones debido a los cambios demográficos, mediante una mayor movilización de la mano de obra. Este objetivo viene a respaldar el objetivo que la UE se había fijado en el Consejo Europeo de Estocolmo consisten en alcanzar una tasa de actividad del 50% para las personas de entre 55 y 64 años.
- Objetivo 5: Garantizar que todas las ramas de la protección social y en particular los sistemas de pensiones incentiven eficazmente la permanencia en el mercado de trabajo de los trabajadores de más edad. Para ello se pide restringir las posibilidades de jubilarse anticipadamente y, por lo contrario, buscar mecanismos que premien a aquellos que decidan permanecer más allá de la edad legal de jubilación en el mercado laboral. Como complemento al objetivo anterior, se trata de adoptar medidas que incentiven a mantener a los trabajadores mayores en su actividad profesional.
- Objetivo 6: Reformar los sistemas de pensiones de forma adecuada, teniendo en cuenta el objetivo general de mantener la viabilidad de las finanzas públicas. Este objetivo se encuentra a caballo entre la puesta en marcha del MAC en materia de pensiones y la coordinación de las políticas económicas y presupuestarias en el marco de las Orientaciones Generales de Política Económica. Se recomienda



a los países que diseñen su estrategia para equilibrar los sistemas de pensiones a largo plazo en el marco de una estrategia global para las finanzas públicas. En este sentido, una reforma de las pensiones que implique un aumento de la deuda pública no sería coherente con las políticas económicas y presupuestarias.

- Objetivo 7: Velar porque las disposiciones y las reformas en materia de pensiones mantengan un equilibrio equitativo para evitar una fiscalización excesiva de la población activa y mantener pensiones adecuadas para los pensionistas. Este objetivo insiste en la dimensión intergeneracional de la reforma de las pensiones mencionada en el tercer objetivo.
- Objetivo 8: Garantizar que los sistemas de pensiones financiados con fondos privados y públicos puedan proporcionar pensiones con la eficacia, asequibilidad, movilidad y seguridad necesarias. Este objetivo se relaciona con la regulación pública que es necesaria imponer a los sistemas de pensiones públicos y privados.

Principio 3: Modernizar los sistemas de pensiones para responder a las necesidades sociales cambiantes. Este principio se conseguiría observando los tres últimos objetivos definidos:

- Objetivo 9: Asegurar que los sistemas de pensiones sean compatibles con las necesidades de flexibilidad y seguridad en el mercado de trabajo y garantizar que, sin perjuicio de la coherencia de los sistemas fiscales de los Estados miembros, la movilidad profesional dentro y fuera de los países europeos, así como el empleo atípico no penalicen los derechos de pensión de las personas y que los sistemas de pensiones no desalienten el trabajo por cuenta propia. La legislación en materia de jubilación debe responder a las necesidades de reemplazar los ingresos devengados por las personas que tienen un empleo atípico. Sin embargo, las normas vigentes son hereditarias de una época en la que el empleo se caracterizaba sobre todo por ser a tiempo completo y por un tiempo indefinido. Por lo tanto, las personas que tienen un empleo atípico (a tiempo parcial, de corta duración, por cuenta propia) corren el riesgo de verse penalizados por unas reglas que no se ajustan a la realidad cambiante del mercado laboral. Por ello, se

recomienda que la adaptación de los sistemas de pensiones se cometa teniendo en cuenta los cambios en las formas de empleo.

- Objetivo 10: Revisar las disposiciones en materia de pensiones con el fin de garantizar el principio de igualdad entre hombres y mujeres. Este objetivo recomienda a los Estados miembros anticipar las adaptaciones de sus sistemas de pensiones para igualar la situación de las mujeres en relación con los hombres en lo que respecta a sus derechos de pensión.
- Objetivo 11: Aumentar la transparencia de los sistemas de pensiones y su adaptabilidad a los cambios para que los ciudadanos puedan seguir confiando en los mismos. Desarrollar informaciones fiables y sencillas acerca de las perspectivas a largo plazo de los sistemas de pensiones especialmente en cuanto a la evolución de los niveles de las prestaciones y de las tasas de cotización. Se trata en definitiva de un conjunto de recomendaciones apuntando a favorecer la participación de los ciudadanos en los debates sobre el futuro de las pensiones.

En el siguiente Consejo Europeo de Barcelona de marzo de 2002<sup>37</sup>, se instó a los Estados miembros a acelerar la reforma de los regímenes de pensiones ante el desafío que plantea el envejecimiento de la población, tanto para asegurar su sostenibilidad financiera como para que pueda seguir cumpliendo sus objetivos sociales. Los países miembros tomaron conciencia de las dificultades encontradas para cumplir los objetivos fijados en Lisboa. Por ello, el Consejo invitó a reducir las medidas que promovían las modalidades de jubilación anticipada y a intensificar los esfuerzos para aumentar las oportunidades de que los trabajadores de más edad se mantengan en el mercado de trabajo mediante formulas de jubilación flexible y gradual y mediante un acceso efectivo a la formación permanente. Por otra parte, se preconizó también, con el horizonte temporal de 2010, que la edad media efectiva de abandono del mercado de trabajo por este colectivo debería de incrementarse en cinco años en la Unión Europea.

La introducción del MAC en materia de pensiones lleva a los Estados miembros a elaborar y entregar en septiembre de 2002 sus Informes de estrategia nacional en los que informan detalladamente sobre cómo intentan cumplir los once objetivos comunes aprobados por el Consejo Europeo de Laeken. En dichos informes los países detallan qué políticas o que medidas han puesto en

37 Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Barcelona del 15 y 16 de marzo de 2002.

práctica con el fin de alcanzar los objetivos definidos en el MAC en materia de pensiones de modo que puedan servir de base para un debate europeo que permitiera hacer balance de los logros y permitiera identificar nuevas vías de actuación. Estos documentos fueron analizados por los servicios de la Comisión con objeto de evaluar el cumplimiento de los once objetivos comunes. Fruto de estos análisis, en marzo de 2003 la Comisión y el Consejo sacan a la luz su “Informe conjunto sobre pensiones viables y adecuadas”<sup>38</sup>. Dicho informe constituye el primer gran estudio realizado sobre las estrategias nacionales en materia de pensiones y describe como los Estados miembros pretenden hacer frente al desafío del envejecimiento de la población, teniendo en cuenta los tres grandes principios que rigen: la adecuación, la viabilidad y la modernización de sus sistemas.

El Informe consta de cuatro grandes capítulos. La primera parte del primer capítulo, en base a las informaciones contenidas en el Informe del Comité de Política Económica de noviembre de 2000<sup>39</sup>, se centra en presentar los últimos datos sobre la evolución de la población en el periodo 2000-2050 y el impacto del envejecimiento de la población sobre los sistemas públicos de pensiones. La segunda parte del primer capítulo presenta los resultados de un sondeo realizado para conocer la opinión de los ciudadanos europeos acerca del futuro de los sistemas de pensiones. Examina en que medida las personas se sienten confianza respecto a su situación financiera después de jubilarse y como reaccionan ante la posibilidad de retrasar la edad de jubilación como respuesta política ante el aumento de la esperanza de vida. La opinión pública es más bien pesimista en cuanto a la seguridad que le da el sistema público. Casi el 50% estima que encontraría dificultades a la hora de vivir su vejez solamente con su pensión pública. El segundo capítulo analiza en qué medida los países cumplen los once objetivos definidos del MAC en materia de pensiones. El tercer capítulo presenta las conclusiones de esta evaluación de las políticas y sistemas de pensiones. Reconoce que los gobiernos nacionales han emprendido reformas importantes en la década de los años 1990. No obstante, subraya que la reforma de las pensiones es un proceso continuo y no un evento único y aislado por lo que estima necesario adoptar más medidas para asegurar la viabilidad de los sistemas de

38 Informe conjunto de la Comisión y del Consejo sobre la adecuación y viabilidad de las pensiones, 2,3 de marzo de 2003, 6527/03 REV.

39 Comité de Política Económica, “Informe sobre el impacto del envejecimiento de la población sobre los sistemas públicos de pensiones” EPC/ECFIN/581/00 – Rev. 1, Bruselas, 6 de noviembre de 2000.

pensiones y la salud financiera pública. En este sentido, sugiere algunas recomendaciones de cara al futuro. Los Estados miembros deben profundizar en las reformas de sus sistemas de pensiones observando los objetivos del MAC en materia de pensiones para asegurar la viabilidad de unas pensiones adecuadas. El informe destaca la necesidad de mejorar las medidas tendentes en incitar a los trabajadores de más edad a permanecer en el mercado de trabajo. Además, afirma que la base financiera de los sistemas de pensiones puede verse reforzada mediante el desarrollo de los planes de pensiones capitalizados, tanto públicos como privados. El recurso a las pensiones privadas, basadas en la capitalización, a través de regímenes profesionales o individuales, también puede ser un instrumento válido para aliviar la presión sobre las finanzas públicas. Los Estados miembros deben garantizar a través de marcos reguladores adecuados que los sistemas privados de pensiones puedan seguir abonando a sus beneficiarios con la mayor eficacia y accesibilidad, las pensiones que les corresponden. Por último, la adecuación de las prestaciones también dependerá de la capacidad de adaptar los sistemas de pensiones a patrones de empleo y carrera más flexibles y a la evolución de los papeles cambiantes de hombres y mujeres en la sociedad. Por otra parte, llama a proseguir la cooperación entre los Estados y la Unión Europea. Para ello sugiere que los indicadores no solo se centren en el presente sino también incluir proyecciones futuras. Además de crear indicadores que reflejen los once objetivos individuales, el informe propone evaluar de manera periódica la confianza global de los sistemas de pensiones.

Por último, la cuarta parte del informe presenta un anexo en el que se incluyen los resúmenes por países. Son muy interesantes en la medida en que contienen recomendaciones implícitas a los Estados miembros sobre la reforma de sus sistemas de pensiones. En lo que respecta a España, dicho informe indica que el sistema español de pensiones respecta la adecuación de sus prestaciones, pero se enfrenta a un reto importante en materia de viabilidad financiera. Subraya que si bien la reorganización de la financiación del sistema de seguridad social, incluida la creación de un fondo de reserva, así como otros ajustes en los parámetros del sistema de pensiones marcan pasos que van en la buena dirección, estas medidas no son suficientes para responder al desafío de la viabilidad financiera. Dadas las bajas tasas de empleo femenino y de los trabajadores mayores que presenta España, el informe pide implantar mayores reformas para permitir a estos colectivos participar activamente en el mercado laboral para garantizar la viabilidad financiera del sistema de pensiones.

### 2.3. La segunda fase de la aplicación del MAC en materia de pensiones (2003-2007).

Tras estos primeros años de aplicación del MAC, en mayo de 2003, la Comisión propuso en una Comunicación reforzar la dimensión social de la Estrategia de Lisboa<sup>40</sup>. En este documento se incluye propuestas para mejorar la eficacia de la coordinación de las políticas de los Estados miembros en el ámbito de la protección social, contribuyendo así a la necesaria modernización de los sistemas de protección social y reforzando la dimensión social de la Estrategia de Lisboa. En este sentido el objetivo de la Comisión era doble. Por un lado, simplificar el trabajo en materia de inclusión social, pensiones, asistencia sanitaria y cuidados de larga duración con el fin de crear un proceso integrado. Por otro lado, fortalecer el proceso e integrarlo en consonancia y sincronía con la Estrategia de Lisboa, particularmente con las Orientaciones Generales de Política Económica y la Estrategia Europea de Empleo<sup>41</sup>. Por su parte, los Estados miembros manifestaron su consentimiento en simplificar el proceso para estimular el desarrollo de sus políticas, resaltar dificultades comunes y facilitar el aprendizaje mutuo en materia de protección social.

El Consejo Europeo de Bruselas de marzo de 2004<sup>42</sup> llegó a la conclusión de que, ante los resultados tibios cosechados hasta el momento, era preciso proceder a una revisión de la Estrategia de Lisboa si se quieren cumplir los objetivos de 2010. Para ello instó a la Comisión que establezca un Grupo de Alto Nivel presidido por Wim Kok con la misión de “llevar a cabo una evaluación independiente” de la Estrategia de Lisboa para contribuir a la revisión de la misma, y para ello se le pedía expresamente que procediera a “enumerar las medidas que, unidas, formarán una sólida estrategia para que nuestras economías alcancen los objetivos y metas de Lisboa”.

Pues bien, en su Informe presentado en noviembre de 2004<sup>43</sup>, el Grupo de Alto Nivel consideró que, a mitad de camino, la aplicación de la Estrategia de

40 Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones “Refuerzo de la dimensión social de la Estrategia de Lisboa: racionalización del método abierto de coordinación en el ámbito de la protección social” COM (2003) 261 final.

41 NATALI, D. “La reforma de las pensiones en la Unión Europea: cambios en las políticas nacionales y coordinación de la Unión Europea” *Op. Cit.* pág.

42 Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas de 25 y 26 de marzo de 2004.

43 Informe del Grupo de Alto Nivel presidido por Wim Kok “Hacer frente al desafío. La Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo”, noviembre de 2004.

Lisboa muestra resultados claros y oscuros e insuficientes en términos de crecimiento y de empleo. En este sentido, se propone que la Estrategia de Lisboa se vuelva a centrar en la búsqueda de un crecimiento económico más fuerte y crear más puestos de trabajo y de mayor calidad.

A partir de las importantes contribuciones del Informe de Wim Kok y de una Comunicación de la Comisión sobre el relanzamiento de la estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo<sup>44</sup>, el Consejo Europeo de Bruselas de marzo de 2005 procedió a una revisión intermedia de la Estrategia de Lisboa<sup>45</sup> y concluyó que cinco años después de su lanzamiento “el balance es desigual”. Por ello determina que “urge actuar” y es indispensable reactivar y reorientar la Estrategia de Lisboa en torno a los objetivos de crecimiento y empleo<sup>46</sup>.

Por otra parte, en paralelo y en estrecha colaboración con el relanzamiento de la Estrategia de Lisboa, la aplicación del MAC en el ámbito de la protección social conoce también un nuevo impulso. Se trata de profundizar en la interacción entre el MAC y el proceso revisado de Lisboa de tal manera que las políticas de protección social deben apoyar los objetivos de crecimiento y empleo y viceversa. En su Comunicación “Trabajar juntos, trabajar mejor: un nuevo marco para la coordinación abierta de las políticas de protección social y de inclusión en la Unión Europea”<sup>47</sup>, la Comisión estima que, a la luz de la experiencia de los primeros años desde su puesta en marcha, la fragmentación de la aplicación del MAC en varias temáticas ha dado lugar a una multiplicación de objetivos que no aseguran una coherencia global, y a una baja legibilidad de los mensajes que se extraen de los procesos de intercambio de experiencia y mejores prácticas. Por lo tanto, propone una racionalización e integración de los tres procesos de coordinación mediante la introducción de un MAC Social simplificado. Es decir que el MAC de inclusión social, pensiones, asistencia sanitaria y cuidados de larga duración se fusionaron en un MAC Social único

44 Comunicación al Consejo Europeo de Primavera, “Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo. Relanzamiento de la Estrategia de Lisboa” COM (2005) 24 final.

45 Sobre esta cuestión ver a YBÁÑEZ RUBIO, I. “Revisión de la Estrategia de Lisboa en la UE. “Trabajar juntos para el crecimiento y el empleo”, *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, nº829, 2006, pág. 165-174.

46 Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas de 22 y 23 de marzo de 2005.

47 Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, “Trabajar juntos, trabajar mejor: un nuevo marco para la coordinación abierta de las políticas de protección social y de inclusión en la Unión Europea” COM (2005), 706 final.

sobre protección e inclusión social. Así pues, a partir de entonces se elaborarían anualmente un informe conjunto relativo a los distintos objetivos en el marco de una estructura unificada que haga referencia a la protección social en su conjunto y no de forma dividida y fragmentada.

Este nuevo MAC Social simplificado establece tres objetivos fundamentales que establece un marco general para el trabajo en el conjunto del MAC, y tres grupos de objetivos específicos de cada ámbito político. Los objetivos fundamentales del MAC para la protección social y la inclusión son:

- Promover la cohesión social y la igualdad de oportunidades para todos a través de sistemas de protección social y políticas sociales de inclusión adecuados, accesibles, financieramente viables, adaptables y eficientes.
- Cooperar estrechamente con los objetivos de Lisboa para alcanzar un mayor crecimiento económico y crear más y mejores puestos de trabajo, y con la estrategia de desarrollo sostenible de la UE.
- Consolidar la gobernanza, la transparencia y la implicación de los interesados en el diseño, la ejecución y la supervisión de la política.

Dichos objetivos se aplican a las siguientes líneas de trabajo: contribuir decisivamente a la erradicación de la pobreza y la exclusión social; garantizar el acceso a la atención sanitaria y a los cuidados de larga duración, y garantizar pensiones adecuadas y viables. En el caso de las pensiones, los tres objetivos clave son:

- Garantizar pensiones adecuadas de jubilación para todas las personas y el acceso a las mismas que permitan a los mayores mantener, de manera razonable, su calidad de vida después de la jubilación.
- Asegurar la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensión públicos y privados, especialmente fomentando una vida laboral más larga y el envejecimiento activo; garantizando un equilibrio adecuado y justo entre contribuciones y beneficios, y promoviendo la asequibilidad y velando por la seguridad de los sistemas financiados y privados.
- Velar por que los planes de pensiones sean transparentes, estén bien adaptados a las necesidades y aspiraciones de mujeres y hombres y a los requisitos de sociedades modernas, del envejecimiento demográfico y del cambio estructural; que las personas reciban la información

que necesitan para planear su jubilación y que las reformas se lleven a cabo sobre la base del consenso más amplio posible.

A raíz de este proceso de remodelación, los Estados miembros presentaron por primera vez, en el segundo semestre de 2006, sus primeros Informes Estratégicos Nacionales (2006-2008) que trataban de manera integral las políticas en materia de inclusión social, pensiones y asistencia sanitaria. Con base en estos trabajos nació el primer Informe Conjunto sobre Protección e Inclusión Social en 2007<sup>48</sup>. El Informe destaca que, a pesar de las reformas emprendidas, el envejecimiento implicará un aumento significativo de los gastos relacionados con la vejez (pensiones, asistencia sanitaria, cuidados de larga duración). Alerta sobre la sostenibilidad financiera de la mayoría de los países todavía corre peligro. En este sentido propone adoptar una triple estrategia basada en la reducción de la deuda pública, el aumento del empleo y la reforma de los sistemas de protección social. Entre los retos fundamentales de los distintos capítulos de las actividades relativas al MAC, el informe destaca la necesidad de realizar esfuerzos para garantizar unas pensiones adecuadas y sostenibles. Para ello es necesario que las estrategias de reforma tengan en cuenta las sinergias y los compromisos entre los tres objetivos generales de adecuación, sostenibilidad y modernización. La Comisión reconoce que la sostenibilidad y la adecuación constituyen las dos caras de la misma moneda. Las reformas emprendidas muestran a largo plazo una reducción de las tasas de sustitución por lo que la mejor manera de asegurar la adecuación y sostenibilidad de las pensiones en un contexto de envejecimiento demográfico es aumentar el empleo, promover la prolongación de la vida activa e incrementar el ahorro en los planes de pensiones complementarias para evitar la pobreza de los pensionistas.

Esta segunda fase del MAC en materia de pensiones concluye con la publicación del segundo Informe conjunto sobre pensiones adecuadas y sostenibles de la Comisión Europea<sup>49</sup>. Se trata de un análisis basado en la segunda ronda de Informes de Estrategia Nacional sobre pensiones que los Estados miembros presentaron en 2005 y es un buen exponente de los progresos sustanciales realizados desde el Informe conjunto de 2003. El Informe de 2006 presenta una

---

48 Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, "Informe conjunto sobre protección social e inclusión social 2007", COM (2007) 13 final.

49 Comisión Europea, "Pensiones adecuadas y sostenibles. Informe de síntesis 2006", Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2006.



estructura similar al de 2003. El primer capítulo presenta una síntesis general de los desafíos que pesan sobre el futuro de los sistemas de pensiones incidiendo de nuevo sobre la amenaza que representa el envejecimiento de la población para asegurar el crecimiento económico y unas finanzas públicas equilibradas. El segundo capítulo analiza el grado de cumplimiento de los Estados miembros a partir de los once objetivos específicos del MAC en materia de pensiones en torno a las tres áreas de adecuación, sostenibilidad y modernización. El tercer capítulo presenta un resumen por países.

Pues bien, el informe muestra que desde 2003 los Estados miembros realizaron avances significativos en la reforma de sus sistemas de pensiones. Mientras los últimos países en haber integrado la UE se encuentran todavía en las primeras etapas de su proceso reformista, los demás Estados intensificaron sus esfuerzos y emprendieron reformas más profundas. Los países persiguieron sus esfuerzos en desincentivar la salida prematura de los trabajadores del mercado de trabajo y, por el contrario, desarrollaron incentivos para la prolongación de su vida profesional. La principal novedad de las reformas acaecidas para este periodo viene dada por un mayor vínculo entre las aportaciones al sistema y los beneficios conseguidos mediante la instauración de mecanismos de revisión automáticos que ajustan la edad de jubilación o el cálculo de las prestaciones de vejez según la evolución de la esperanza de vida. Además, recalca que se ha desarrollado aún más la provisión de pensiones del segundo y tercer pilar. Resalta que las reformas operadas se traducen en general en una disminución de las pensiones públicas pero que esto puede verse compensando por una vida laboral más larga, así como por un mayor ahorro personal. No obstante, para la Comisión nada es suficiente y destaca algunos problemas claves que surgen tras el estudio de los informes de estrategia nacional. En concreto, se identifica una serie de medidas claves que deberían observar los Estados miembros en el marco de los procesos de evolución y reforma de sus sistemas de pensiones:

- Fortalecer los incentivos para extender la vida laboral: Para la Comisión es crucial conseguir que los trabajadores permanezcan más tiempo en el mercado de trabajo. Se trata de una meta europea explícita en el contexto de la Estrategia de Lisboa tanto a través del objetivo de incrementar la tasa de empleo de los trabajadores mayores al 50% como a través del objetivo de aumentar de cinco años la edad efectiva de salida del mercado de trabajo para 2010. La justificación es sencilla. Unas vidas laborales más largas se traducen en más años de cotización y menos años de disfrute de una pensión de jubilación,

lo que en sus palabras “contribuye directamente a la adecuación y sostenibilidad de los sistemas de pensiones”.

- Desarrollar un enfoque de ciclo de vida y reforzar el vínculo entre contribuciones y beneficios: Para poder hacer frente a la evolución creciente de la esperanza de vida, las reformas deben promover la adaptación de sus sistemas teniendo en cuenta en su diseño la promoción de un enfoque de ciclo vital. La reforma de las pensiones debe responder a los cambios demográficos y, en particular, a los cambios en la esperanza de vida, factor determinante para hacer frente al incremento de los gastos. Si este aumento de la esperanza de vida se traduce en un incremento de los años disfrutando de la jubilación, es necesario para tener un sistema financieramente equilibrado, aumentar las cotizaciones sociales o reducir las prestaciones a los pensionistas. Sin embargo, estos años adicionales de esperanza de vida se pueden repartir equitativamente el periodo de actividad profesional y el periodo de retiro, lo que conduciría a un mejor equilibrio entre cotizaciones y prestaciones. En este sentido, anima a los Estados miembros en diseñar reformas que contemplen la instauración de mecanismos de ajuste automático o revisiones periódicas.
- Modernizar los sistemas de pensiones aumentando su capacidad de adaptación a los cambios estructurales: Los sistemas de pensiones deben adaptarse tomando en cuenta la cambiante y más flexible naturaleza de la vida laboral. El aumento de la tasa de participación y los cambios en la sociedad hacen que cada vez más trabajadores presentan carreras atípicas. Las interrupciones profesionales, el trabajo a tiempo parcial y por cuenta propia son cada vez más frecuentes. Estas tendencias requieren que los sistemas de pensiones se adapten y fomenten la actividad y garanticen los derechos de estos trabajadores atípicos.
- Garantizar pensiones mínimas: El informe resalta que muchos países desarrollaron medidas para asegurar la adecuación futura de una renta mínima de los pensionistas. Sin embargo, debe prestarse especial atención sobre la necesidad de definir cuidadosamente las reglas de revalorización de las pensiones, así como no desalentar ni el empleo ni el ahorro individual.
- Desarrollar los planes privados de pensiones: El informe indica que las pensiones privadas pueden complementar o reemplazar los sis-

temas públicos y contribuir así a una distribución más amplia del riesgo a nivel individual, pero se debe tener cuidado para garantizar sistemas seguros y equitativos.

- Reforzar la gobernanza de los sistemas de pensiones: Para ello, por un lado, debe mejorarse la transparencia, informando mejor a los beneficiarios sobre sus prestaciones y reforzar la comprensión sobre los retos futuros de las pensiones por la sociedad. Por otro lado, indica que los mecanismos de revisión y ajuste constituyen innovaciones importantes, no solo para adaptar los sistemas a lo largo del tiempo, sino también para fomentar una mejor comprensión de las reformas necesarias frente a los desafíos demográficos.

Para el caso concreto de España, las conclusiones del Informe de 2006 no distan mucho del Informe de 2003, reiterando que España conforma uno de la lista de países que se enfrentan a un gran desafío en materia de sostenibilidad financiera debido a las tendencias demográficas particularmente acentuadas. Se proyecta que el aumento del gasto en pensiones empezará a notarse después de 2015 si bien, según el Informe de Estrategia Nacional, el fondo de reserva permitiría hacer frente a los desajustes coyunturales del sistema hasta el año 2020. No obstante, dicha reserva constituye un parche temporal insuficiente que plantea la necesidad de adoptar reformas adicionales para asegurar la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones a largo plazo. Además, de nuevo el Informe vuelve a poner el dedo en la llaga señalando la baja tasa de empleo femenino y de los trabajadores de más edad en nuestro país. En este sentido resalta la necesidad de reformas adicionales para mejorar la sostenibilidad y la conveniencia de conseguir una mayor participación de dichos colectivos en el mercado laboral. Adicionalmente la Comisión sugiere al legislador español adoptar otras medidas: estrechar el vínculo entre el nivel de cotizaciones y de prestaciones en las pensiones vinculadas a los salarios, fomentar los mecanismos adicionales dirigidos a facilitar el acceso a la jubilación gradual y flexible y establecer restricciones adicionales a las formas anticipadas de jubilación.

#### **2.4. La tercera fase del MAC en materia de pensiones: el MAC reforzado (2008-2010)**

Después del periodo 2003-2007 dedicado a preparar la racionalización del MAC, en 2008 la Comisión propone un reforzamiento y consolidación del

MAC Social<sup>50</sup> de conformidad con los objetivos de la Agenda Social Renovada<sup>51</sup> y con las conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas de marzo de 2008<sup>52</sup> a favor de una mayor integración de las políticas económicas, sociales y de empleo.

Pese a los buenos resultados que venía dando el MAC, la Comisión propone reforzar el MAC Social con vistas a mejorar y desarrollar “su visibilidad y sus métodos de trabajo, consolidando su interacción con las otras políticas de la UE, reforzando sus herramientas de análisis y su base de datos contratados y potenciando la responsabilidad de los Estados miembros mediante la evaluación *inter pares*, el aprendizaje mutuo y la implicación de todos los agentes pertinentes” para la realización de los objetivos comunes fijados. Concretamente propone que además de acordar indicadores, éstos se vean respaldados por metas cuantitativas más precisas con el fin de “ayudar a los Estados miembros a mantener su compromiso y a trabajar de forma más concreta hacia la realización de los objetivos comunes”. En materia de pensiones sugiere adoptar una meta cuantitativa relativa a la reforma de los regímenes de pensiones relacionadas con la prestación de una renta mínima por medio de las pensiones, ya sean públicas o privadas.

Los objetivos del MAC Social reforzado en el ámbito de la protección social y la inclusión social son casi idénticos a los del MAC Social simplificado de 2005 si bien es cierto que, como se ha resaltado, la principal novedad destacable viene dada por la incorporación de indicadores globales y específicos para cada uno de los tres capítulos para asegurar el seguimiento de los progresos en la realización de los objetivos comúnmente definidos<sup>53</sup>.

Pues bien, es en este contexto que los Estados miembros entregaron su segundo Informe de Estrategias Nacionales para la protección e inclusión social (2008-2010). Estos trabajos dieron lugar a un nuevo ciclo del MAC racionalizado en el ámbito de la protección social con la publicación de una nueva ola de Informes.

50 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, “Un compromiso renovado en favor de la Europa social: reforzar el método abierto de coordinación en el ámbito de la protección social y la inclusión social”, COM (2008) 418 final.

51 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, “Agenda Social renovada: oportunidades, acceso y solidaridad en la Europa del siglo XXI” COM (2008) 412 final.

52 Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas del 13 y 14 de marzo de 2008.

53 ALONSO SECO, J. M<sup>a</sup>.: *Política Social Europea*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 2014, pág. 60.

El primero de ellos es el Informe conjunto sobre protección social e inclusión social de 2008<sup>54</sup> en el que entre los mensajes clave se destaca que las medidas y formas adoptadas han mejorado la incentivación del trabajo lo que se traduce en un aumento de la tasa de empleo de todas las categorías de trabajadores de más edad. Unido a una mejora de la productividad, ambos factores favorecen la consolidación de los sistemas de protección social en general y aseguran la sostenibilidad y adecuación de las pensiones. Se resalta que las reformas han emprendido el camino para promover el envejecimiento activo, aumentar la empleabilidad y reducir los sistemas de jubilación anticipada, flexibilizar la jubilación. No obstante, debe asegurarse de que los mercados de trabajo tengan la capacidad para ofrecer las oportunidades a sus activos más veteranos de permanecer o acceder de nuevo al mismo a través de carreras de cotización más largas y menos interrumpidas.

Para ello tales reformas deben complementarse con medidas de flexiguridad a lo largo del ciclo de vida para mejorar tanto la cantidad como la calidad de los empleos. Por otro lado, el endurecimiento de las condiciones para acceder a la jubilación acentúa la disminución de la generosidad de las futuras pensiones públicas lo que pone sobre la mesa la necesidad de observar la adecuación de estas. En este sentido el Informe insiste nuevamente en que una posible vía para solventar el problema de la adecuación consiste en lograr que trabajen más personas durante más tiempo y para ello se debe combatir el edadismo en el mercado de trabajo, promover el aprendizaje a lo largo de la vida y desarrollar los planes de pensiones privados complementarios.

En el Informe de 2009<sup>55</sup> la Comisión resalta la necesidad de reforzar la interacción entre las medidas a favor del crecimiento y el empleo y velar por que los sistemas de protección social cumplan su papel de estabilizadores automáticos. Con el fin de contrarrestar los efectos de la crisis en el empleo y sobre los sistemas de protección social, se llama a proseguir con la adopción de medidas tendentes en frenar la pérdida de empleo. La capacidad de los países por cumplir el objetivo de la Estrategia de Lisboa de lograr una tasa de empleo del 50% para

---

54 Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, “Propuesta de informe conjunto sobre protección social e inclusión social (2008)” COM (2008) 42 final.

55 Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, “Propuesta de informe conjunto sobre protección social e inclusión social (2009)” COM (2009) 58 final.

los trabajadores de más edad sigue siendo primordial para asegurar la adecuación y la viabilidad de los sistemas de pensiones a largo plazo. En este sentido los Estados miembros muestran avances alentadores puesto que once países ya han superado el objetivo marcado. En respuesta al reto demográfico, el objetivo de las reformas de los sistemas se ha centrado fundamentalmente en aumentar la tasa de empleo de los trabajadores de más edad mediante el retraso de la edad de jubilación o la supresión de las posibilidades de abandono prematuro de la vida activa. No obstante, las mejoras en las tasas de empleo podrían verse amenazadas por la crisis económica. Por ello, pide que se preste especial atención a que no se recurra a las vías de salida anticipada como posible solución para contrarrestar el aumento del desempleo tal y como se había hecho en las décadas anteriores.

Por su parte, en el Informe conjunto sobre protección social e inclusión social de 2010<sup>56</sup>, la Comisión centra su atención sobre las consecuencias sociales y las repercusiones a largo plazo de la crisis económica y financiera de 2008 sobre los regímenes de pensiones. Si bien menciona que los pensionistas se han visto menos afectados que las personas activas, le preocupa particularmente los recortes en los pagos en algunos países con elevadas tasas de pobreza. La crisis y la consiguiente desaceleración del crecimiento económico afectan a todos los tipos de sistemas de pensiones (bien sea de reparto o de capitalización) y podrían agravar el desafío del envejecimiento de la población.

Por último, para cerrar esta tercera parte del MAC debemos traer a colación el Informe conjunto sobre pensiones elaborado por el Comité de Política Económica y el Comité de Protección Social en mayo de 2010<sup>57</sup>. Este documento constituye un balance de los avances realizados durante la última década. Dado que el proceso de Lisboa había llegado a su fin, se trata fundamentalmente de detectar los logros conseguidos y los desafíos pendientes y así asegurar el éxito de la nueva Estrategia Europa 2020 que constituye el marco político diseñado para el periodo 2010-2020.

El Informe se ve acompañado de un anexo en el que se analiza el perfil y el desempeño individual de cada Estado miembro. En lo que concierne a España, particularmente afectada por el envejecimiento de la población y golpeada por

---

56 Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, "Propuesta de informe conjunto sobre protección social e inclusión social (2010)" COM (2010) 25 final.

57 Comité de Política Económica y Comité de Protección Social, *Informe conjunto sobre pensiones 2010*, 221924 -REV, Bruselas, 31 de mayo de 2010.

la crisis económica, la Comisión le sitúa entre los países que mayores esfuerzos deben acometer para garantizar la sostenibilidad y adecuación a largo plazo. El mayor motivo de preocupación de la Comisión radica en el aumento del gasto en pensiones proyectado que es superior a la media de la UE. Además, el fuerte impacto de la crisis económica sobre el mercado de trabajo español ha añadido una presión adicional por el extraordinario incremento del desempleo que se traduce en un menor número de cotizantes a la Seguridad Social y en un mayor número de prestaciones que abonar. A diferencia de otros informes, en éste la Comisión recomienda que se adopten medidas adicionales para mejorar las tasas de participación y empleo no solamente de los trabajadores de más edad o de las mujeres, sino que, con un 40% de paro juvenil, España debe potenciar sus esfuerzos para solucionar el problema alarmante del desempleo entre los activos más jóvenes. Por otro lado, pide a España respaldar sus medidas en materia de pensiones con reformas en el mercado laboral para animar a la gente a trabajar más tiempo. Y ya para terminar, entre los mensajes clave podemos destacar que un sistema de pensiones tan predominantemente público como el español, en el que la provisión privada es muy limitada, el informe anima al legislador español a emprender reformas para desarrollar los sistemas complementarios de pensiones con el fin de abrir posibilidades adicionales para que los futuros beneficiarios compensen las limitaciones a la provisión públicas a través de mayores ahorros.

### **3. LAS PENSIONES EN EL MARCO DE LA ESTRATEGIA EUROPA 2020**

El comienzo de una nueva década marca también el inicio de un nuevo rumbo para la política europea. Europa 2020 es la estrategia de crecimiento de la UE para la próxima década. Sucede a la Estrategia de Lisboa y tiene como objetivo crear una economía social de mercado que sea “competitiva, innovadora, sostenible e integradora”. Tiene como objetivo promover la sostenibilidad del modelo económico europeo de tres formas:

- Sostenibilidad económica, denominada “crecimiento inteligente”: en un contexto de globalización y de cara a las economías emergentes, la economía europea debe basar su ventaja comparativa en la competitividad, la innovación y el conocimiento.
- Sostenibilidad social, denominada “crecimiento integrador”: la estrategia Europa 2020 hace hincapié en el empleo, reforzando la participación, la formación y las competencias para la empleabilidad. Tam-

bién tiene como objetivo la plena igualdad entre mujeres y hombres en el empleo y la reducción de la pobreza;

- sostenibilidad medioambiental, denominada “crecimiento sostenible”: el objetivo es asegurar la transición a un modelo económico con bajas emisiones de CO2 para luchar contra el cambio climático y crear nuevas fuentes de crecimiento económico.

En materia de pensiones, una especial atención ha sido acordada a éstas en el marco de la Estrategia Europa 2020 y empezó con la publicación de un Libro Verde sobre “en pos de unos sistemas de pensiones adecuados, viables y seguros en Europa” en 2010 y a continuación de un Libro Blanco sobre “Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles” de 2012, sobre los que enseguida centraremos nuestro análisis.

### 3.1. El Libro Verde sobre sistemas de pensiones adecuados, viables y seguros de 2010.

En julio de 2010, la Comisión Europea publicó un Libro Verde titulado “en pos de unos sistemas de pensiones adecuados, viables y seguros en Europa”<sup>58</sup>. Como se ha dicho, la puesta en práctica del MAC tiene como elementos centrales al Libro Verde de 2010 y al Libro Blanco de 2012<sup>59</sup>. Por su parte, este Libro Verde llega al final de una década de reformas de los sistemas de pensiones como parte de una estrategia de coordinación abierta que, como hemos visto, comenzó en el año 2000 y que desde entonces ha sido objeto de varias olas de reformas en la UE.

Sea como fuere, tras una década de reformas, las instituciones europeas proponen revisar por completo el marco de la UE en materia de pensiones. Después de recordar que los Estados miembros son los responsables de diseñar sus sistemas de pensiones, y que no existe un modelo ideal con un diseño válido para todos, la Comisión afirma que la finalidad del Libro Verde es impulsar un debate y un proceso de reflexión conjunto sobre los principales retos a los que

58 Comisión Europea, “*Libro Verde, en pos de unos sistemas de pensiones europeos adecuados, sostenibles y seguros*”, SEC (2010) 830, COM (2010) 365 final, de 7 de julio de 2010.

59 APARICIO TOVAR, J.: “La Unión Europea ante las pensiones. Orientaciones para la sostenibilidad”, *Op. Cit.* pág. 144.



se enfrentan los sistemas de pensiones y sobre la manera en que la UE puede ayudar a los países a ofrecer pensiones adecuadas y sostenibles<sup>60</sup>.

El documento resalta la necesaria interconexión y las sinergias existentes entre las reformas de las pensiones, la Estrategia Europa 2020 y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Para contribuir al éxito de la nueva estrategia, las reformas de las pensiones deben ser coherentes con los objetivos marcados en materia de empleo y sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas. El objetivo de la estrategia de mejorar el mercado de trabajo con más y mejores puestos de trabajo son decisivos para consolidar derechos a pensión. El objetivo de alcanzar una tasa de empleo del 75% hace necesario mejorar las tasas de empleo de los trabajadores de más edad para alcanzar el objetivo. En este sentido, la Comisión critica que “menos del 50% de la gente sigue trabajando a la edad de 60 años”, un resultado claramente insuficiente que va contra los objetivos de la Estrategia de Lisboa y de la Estrategia Europa 2020. Por otro lado, solventar las deficiencias de la adecuación de las pensiones contribuiría a alcanzar el objetivo marcado por Europa 2020 de combatir y reducir el riesgo de pobreza entre las personas mayores.

No obstante, la consecución de estos objetivos podría verse entorpecida por la crisis financiera y económica de 2008 que ha agravado y acelerado el problema subyacente del envejecimiento demográfico. Se reconoce que la desaceleración del crecimiento económico, el incremento de la deuda y del desempleo ha hecho más urgente las reformas en materia de pensiones para ajustar las prácticas de jubilación y la manera en que se adquieren los derechos a pensión. Por su parte, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento ofrece el marco para hacer un seguimiento de las finanzas públicas, incluidos los sistemas de pensiones. Hace hincapié en la sostenibilidad financiera y refleja la necesidad de reforzar la contención de gastos tras el aumento de las presiones financieras por la crisis económica y financiera. Es importante señalar que el discurso mantenido a lo largo del documento es particularmente pesimista y alarmante. La crisis ha dado la señal de aviso con respecto a todas las pensiones, ya sean de reparto o de capitalización<sup>61</sup>. Se re-

60 Un resumen de las respuestas puede consultar en el documento de la Comisión Europea, *Summary of Consultation Responses to the Green Paper. Towards Adequate, Sustainable and Safe European Pension Systems*, Unión Europea, Bruselas, 2011 y para el análisis crítico de éstas ver a CAIRÓS BARRETO, D. M<sup>a</sup>.: “Las orientaciones europeas en materia de pensiones...”, *Op. Cit.* págs. 223-227.

61 BARCELÓ FERNÁNDEZ, J.: “El reto de la prolongación de la vida activa y del retraso en la jubilación” en VV. AA. *Estudios sobre seguridad social. Libro homenaje al profesor José Ignacio García*

conoce que “con las tendencias actuales, la situación es insostenible” y que “la crisis tendrá graves repercusiones sobre las futuras pensiones” por lo que “si no cambian las políticas, una consolidación fiscal será ineludible ante el horrible estado de las finanzas públicas y el insostenible aumento previsto de los niveles de deuda pública”.

Como viene siendo habitual, el documento comienza por recordar los principales retos a los que se enfrentan los sistemas de pensiones actualizados con los últimos datos. Unos desafíos que permanecen invariables desde 1990 y que de manera sucinta podemos resumir como sigue:

- El envejecimiento demográfico: Se pone de manifiesto que el fenómeno demográfico se ve agravado con la llegada de las primeras cohortes de la generación del *baby boom* a la edad de jubilación. Por otro lado, debido al incremento de la esperanza de vida y las bajas tasas de natalidad, la población en edad de trabajar empieza a disminuir por lo que la tasa de dependencia se vuelve insostenible. Si actualmente hay cuatro personas en edad de trabajar para cada pensionista, se prevé que, en 2060, de mantenerse las previsiones, habrá tan solo dos.
- Cambios en el mercado de trabajo: la población activa cuenta con una vida laboral cada vez más corta y un periodo de jubilación más largo debido a que, por un lado, los cotizantes se incorporan más tarde por la prolongación de la etapa de formación y por otro lado, se accede a la jubilación a una edad más temprana a causa de la gestión de la edad que promueve la expulsión de los trabajadores de más edad.
- Transformaciones en la sociedad: el auge de familias monoparentales, parejas sin hijos, o de generaciones que habitualmente conforman el núcleo familiar (padres e hijos) viven alejados los unos de los otros, acarrea un recurso mayor a servicios de cuidados que antes se daban en el seno de la familia. Ello ejerce una presión adicional sobre la financiación del coste de la asistencia sanitaria y de los cuidados de larga duración.

---

*Ninet*”, Atelier, Barcelona, 2017, pág. 581.

A continuación, se definen las prioridades para modernizar la política de pensiones en la UE. Para ello los objetivos globales presentados por el documento son la adecuación y la sostenibilidad de los sistemas de pensiones que configuran las dos caras de la misma moneda. No obstante, la balanza no está equilibrada. Sobre la adecuación, el Libro Verde recuerda que el propósito de los sistemas de pensiones es asegurar unos ingresos adecuados para el pensionista, sobre la base de una solidaridad intergeneracional. Pero para la Comisión la adecuación es claramente deficiente. Y ello porque las reformas recientes se centraron de manera prioritaria en mejorar la sostenibilidad financiera de los sistemas prestando poca atención a la adecuación. En consecuencia, se prevé que las tasas de reemplazo disminuyan lo que se traduce en que los beneficiarios verán mermadas las cuantías de sus futuras prestaciones de jubilación. Como posibles soluciones propuestas para solventar el problema de la adecuación, la Comisión desplaza la responsabilidad a los trabajadores y sugiere a los Estados miembros de adoptar medidas adicionales para que los futuros pensionistas puedan adquirir derechos complementarios bien sea mediante la prolongación de su vida activa (retrasando la edad de jubilación) y/o compensando la pérdida de la parte de la pensión pública con el acceso a un plan de pensión complementario. Respecto al objetivo de sostenibilidad, en la misma línea que lo anterior, la Comisión recuerda que las finanzas públicas de los Estados miembros están sometidas a unas reglas de estabilidad económica dentro del marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en el que se incluyen los sistemas de pensiones por el considerable peso que suponen para los gastos públicos. Pues bien, a pesar de reconocer que muchas reformas se centraron en limitar el aumento de gasto, para la Comisión nada es suficiente y “urge tomar más medidas (...) sobre todo en los países donde se prevé que el gasto público en pensiones sea elevado”.

Partiendo de estas premisas el Libro Verde se centra a continuación en el desarrollo de tres objetivos centrales: lograr un mejor equilibrio entre los períodos de trabajo y de jubilación, eliminar los obstáculos a la movilidad en la UE y garantizar la seguridad y la transparencia mediante una mejor concienciación e información a los beneficiarios. Y para cada uno de ellos, se hace una serie de propuestas para afrontar los retos a corto y largo plazo para la protección de la vejez en Europa. La Comisión subraya el impacto de la edad media de abandono del mercado de trabajo sobre la tasa de dependencia de la vejez y advierte que una dolorosa combinación de reducción de prestaciones y aumento de cotizaciones sería inevitable si el aumento de la tasa de dependencia de la vejez no se

ve acompañada de medidas para prolongar la vida profesional. La introducción de un sistema de ajuste automático para aumentar la edad legal de jubilación, alineándolo con la evolución futura de la esperanza de vida se presenta como “una opción de actuación prometedora para fortalecer la sostenibilidad de los sistemas de pensiones”. La mayor responsabilidad individual resultante de las reformas implica, según el documento, que la futura adecuación de las pensiones se basará en las oportunidades del mercado de trabajo y los rendimientos ofrecidos por los mercados financieros.

Por último, el Libro Verde también focaliza su atención sobre el rendimiento de los fondos de pensiones y la necesidad de una regulación más eficaz y una mejor gobernanza para reducir los costes y riesgos para los beneficiarios<sup>62</sup>. Sin embargo, en comparación con comunicaciones anteriores, debemos subrayar que por primera vez la Comisión matiza su discurso sobre los sistemas de financiación privada que ya no se presentan en sí mismos como una respuesta segura a los problemas. Los fondos de pensiones se han visto fuertemente golpeados por la crisis y esto ha demostrado su potencial debilidad. Apoyándose sobre un estudio de la OCDE<sup>63</sup>, los sistemas de capitalización han visto las tasas de rendimiento y la solvencia afectados por las caídas de los tipos de interés y los valores de los activos. En consecuencia, los fondos de pensiones privados perdieron más del 20% de su valor en 2008 y, a pesar de la recuperación de 2009, muchos todavía están lejos de volver a los niveles de solvencia requeridos. Por el contrario, se resalta la solidez de los esquemas públicos de reparto para amortiguar los efectos de la crisis. Las pensiones públicas han demostrado ser decisivas en la protección de las personas mayores “puesto que cuentan con unos ingresos seguros de las pensiones públicas, a las que, en general, se ha dejado desempeñar su papel de

62 Al respecto ver MONEREO PÉREZ, J.L. y FERNÁNDEZ BERNAT, J. A.: “Los planes y fondos de pensiones en el contexto de la reforma de los sistemas de protección social: ¿continuidad o renovación?”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, nº31, 2012, pág. 26-84 en donde los autores afirman con razón que la publicación del Libro Verde es una muestra de esta preocupación de la UE por alentar a los Estados miembros a tomar medidas para relanzar los planes y fondos de pensiones. Prueba de ello, de las catorce preguntas que se plantean a lo largo del documento para responder, ocho se refieren específicamente al marco legal de los planes complementarios privados, en particular al control de su solvencia o la transferibilidad de derechos de un Estado miembro a otro.

63 ANTOLÍN, P. y STEWART, F.: “Private Pensions and Policy Responses to the Financial and Economic Crisis”, *OECD Working Papers on Insurance and Private Pensions*, nº36, OECD publishing, 2009.

estabilizadores automáticos, los actuales pensionistas han sido de los menos afectados hasta ahora por la crisis”.

En definitiva, el Libro Verde ofrece un enfoque holístico del debate sobre las pensiones al tiempo que subraya la interdependencia de los objetivos de adecuación y viabilidad. Por un lado, la sostenibilidad financiera de los sistemas refleja la necesidad urgente de reforzar la contención de gastos públicos a raíz del aumento de las presiones financieras por la crisis económica y financiera. Por otro lado, se señala la necesidad de solventar las deficiencias en la adecuación de las prestaciones, que se han hecho especialmente evidentes desde la crisis. Y, por último, si bien es cierto que la sostenibilidad financiera sigue predominando, no es menos cierto que la preocupación por la adecuación de las prestaciones, aunque con menor atención, ha crecido.

Y es que echamos en falta que el Libro Verde haga alguna mención sobre el fortalecimiento del primer pilar. La ausencia de una evaluación más profunda de los resultados de las reformas de las pensiones plantea riesgos limitando el análisis de soluciones a los retos futuros. El primer y más evidente efecto de las reformas es la contención del gasto público y la futura reducción de los derechos de pensiones. La generosidad del primer pilar está disminuyendo como consecuencia de las medidas adoptadas y de las características del contexto socioeconómico (mercado laboral más flexible). En algunos países las pensiones públicas caerán en las próximas décadas con el consiguiente aumento de las brechas en la adecuación. Los efectos de los recortes no se distribuyen por igual entre los diferentes grupos económicos. Es muy probable que los trabajadores con relaciones laborales atípicas que afectan a las mujeres, jóvenes o migrantes se vean más afectados. Este es un problema que el Libro Verde no aborda.

### **3.2. El Libro Blanco sobre pensiones adecuadas, seguras y sostenibles de 2012.**

Como continuación al Libro Verde de 2010 y a la consulta pública, en febrero de 2012, la Comisión Europea publicó el Libro Blanco titulado “Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles”<sup>64</sup>. Si el principal objetivo del Libro Verde era iniciar un debate sobre los desafíos socioeconómicos relacionados con los sistemas de pensiones y sobre el papel de la UE en términos de apoyo y de vigilancia a los Estados miembros, el Libro Blanco viene a culminar el

---

64 Comisión Europea, “Libro Blanco. Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles”, COM (2012) 55 final, de 16 de febrero de 2012.

proceso proponiendo una serie de estrategias a nivel europeo y recomendaciones a cada país. De hecho, por sus propuestas, el Libro Blanco constituye uno de los documentos de la UE sobre pensiones que más polémica y debate ha causado entre la doctrina científica<sup>65</sup>. Como se ha dicho, su objetivo no es otro que el de orientar los instrumentos políticos de la UE para respaldar las medidas adoptadas por los Estados miembros por reformar sus sistemas de pensiones proponiendo una serie de iniciativas que van “desde la legislación de incentivos financieros hasta la coordinación de políticas y el seguimiento de los progresos hacia los objetivos definidos en el marco de la Estrategia Europa 2020”<sup>66</sup>.

Su publicación coincide con el inicio del 2012: Año Europeo del Envejecimiento Activo y la Solidaridad Intergeneracional<sup>67</sup>, lo que muestra la gran preocupación de la UE por el envejecimiento de su población. Pero, también sale a la luz en un período de crisis, agravado por la presión de los mercados financieros y los fuertes impactos sobre los sistemas de pensiones con severas reducciones en las cuantías de las prestaciones. A pesar de haber sido publicado hace ya una década, su contenido sigue todavía plenamente válido y vigente. Actualmente sus propuestas guían las posibles recomendaciones específicas sobre las reformas de los sistemas de pensiones que emiten la Comisión y el Consejo a los países en el marco del Semestre Europeo.

El Libro Blanco abre su análisis con una frase que resume a la perfección el mensaje clave del documento y que sentencia que “el envejecimiento de la población es un reto importante para los sistemas de pensiones en todos los

65 Para un análisis crítico del Libro Blanco ver PANIZO ROBLES, J. A. y PRESA GARCÍA-LÓPEZ, R.: “La reforma de las pensiones en el ámbito de la Unión Europea. (A propósito del Libro Blanco “Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles)”, *Foro de Seguridad Social*, nº25, 2012, págs. 8-31; BRAVO FERNÁNDEZ, C. y MARTÍN SERRANO JIMÉNEZ, E.: “Las reformas de pensiones en Europa: alternativas negociadas vs. el modelo del Libro Blanco”, *Lan Harremanak*, nº26, 2012, págs. 75-97; DE LA FUENTE, M.: “Pensiones dignas. Análisis del Libro Blanco sobre pensiones adecuadas, seguras y propuestas para un sistema vasco de pensiones”, *Estado europeo de bienestar: retos para Euskadi en el siglo XXI*, 2013, págs. 55-73; APARICIO TOVAR, J.: “La sostenibilidad como excusa para una reestructuración del sistema de la Seguridad Social”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, Vol. 33, núm. 2, 2015, págs. 289-309.

66 CAMÓS VICTORIA, I.; GARCÍA DE CORTAZAR, C y SUÁREZ CORUJO, B.: *La reforma de los sistemas de pensiones en Europa. Los sistemas de pensiones de países Bajos, Dinamarca, Suecia, Reino Unido, Italia, Francia y Alemania vistos desde España*, Ediciones Laborum, Murcia, 2017, pág. 32-33.

67 Decisión nº940/2011/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de septiembre de 2011 sobre el Año Europeo del Envejecimiento Activo y de la Solidaridad Intergeneracional (2012). Diario Oficial de la Unión Europea, núm. L 246/5, de 23 de septiembre de 2011.

Estados Miembros. A menos que las mujeres y los hombres, ya que viven más tiempo, también prolonguen su vida laboral y ahorren más en vistas a la jubilación, no es posible garantizar unas pensiones adecuadas, ya que el incremento del gasto sería insostenible”. El tono está marcado.

El documento comienza por exponer los retos ante los que se enfrentan los sistemas de pensiones europeos que podemos resumir de la siguiente forma:

- Garantizar la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones: Este es el gran desafío de la UE pues en opinión de las instituciones europeas las pensiones representan un peso muy elevado sobre el gasto público. Del actual 10% se prevé que alcance el 12,50% en 2060 lo que evidencia la necesidad de replantear los sistemas de pensiones. No obstante, subraya que, aunque los Estados miembros afrontan problemas demográficos similares, la situación varía considerablemente de un país a otro.
- Mantener la adecuación de las prestaciones por jubilación: Siempre después del enfoque económico, aparece un atisbo de luz sobre la parte más social y humana del discurso: la adecuación. La Comisión reconoce que las pensiones públicas constituyen la principal fuente de ingresos en la vejez de sus europeos que les permite disfrutar de un nivel de vida adecuado y tener independencia económica. No obstante, quedan lagunas para algunos colectivos como las mujeres mayores para las cuales el 22% vive por debajo del umbral de pobreza. Además, ante las últimas modificaciones se espera que las tasas de reemplazo se reduzcan en el futuro por lo que, para solventar esta deficiencia en la adecuación de las pensiones públicas, se aporta la solución de trabajar hasta una edad superior o constituir ahorros a través planes profesionales y privados complementarios.
- Aumentar la participación en el mercado de trabajo de las mujeres y los trabajadores de más edad: El éxito de cumplir con el objetivo de la Estrategia Europa 2020 en materia de empleo depende en gran medida de que se ofrezca a los trabajadores y a las trabajadoras mayores más y mejores oportunidades para permanecer y/o reincorporarse en el mercado de trabajo, fomentar el aprendizaje a lo largo de la vida, adoptar políticas rentables destinadas a conciliar la vida laboral, privada y familiar, tomar medidas para contribuir al envejecimiento

saludable y luchar contra las desigualdades de género y la discriminación por edad.

- El papel de los Estados miembros y la UE en materia de pensiones: A pesar de que los responsables del diseño y organización de sus sistemas de pensiones son los Estados miembros, el Libro Blanco reitera que según el TFUE (art. 153), la UE apoyará y completará la acción de los EM en el ámbito de la protección social y en la definición y ejecución de sus políticas. No obstante, la Comisión es consciente de su influencia y admite que muchas competencias e iniciativas políticas de la UE afectan a los sistemas y políticas nacionales de pensiones. De este modo se reconoce que las pensiones, que desempeñan un papel esencial ayudando a los ciudadanos de la UE, constituyen también una de las mayores partidas de gasto público y, por tanto, un asunto que preocupa a todos los Estados miembros, a lo que nos gustaría añadir ¿o que preocupa y ocupa sobre todo a la Comisión Europea de la UE?

Pues bien, basándose en las orientaciones clave para las reformas de las pensiones definidas en los Estudios Prospectivos Anuales sobre el Crecimiento de 2011 y 2012<sup>68</sup>, la Comisión establece dos grandes ejes de trabajo sobre los que deben pivotar las reformas para lograr la adecuación y sostenibilidad de los sistemas de pensiones.

Por una parte, garantizar un equilibrio entre el tiempo de vida laboral y el tiempo de jubilación. Para ello la Comisión recomienda cuatro medidas de reformas:

La primera, vincular la edad de jubilación a los aumentos de la esperanza de vida. La Comisión constata que las personas pasan un tercio de su vida en la jubilación, y con la previsión de los futuros aumentos de la esperanza de vida, urge cambiar las políticas para revertir esta proporción insostenible. Por ello estima que debe mantenerse durante mayor tiempo a las personas en el mercado de trabajo. Como solución propone retrasar la edad legal de jubilación vinculándola a los aumentos de la esperanza de vida y/o exigir un mayor número de años

68 COM 2011, 11 final, de 12 de enero de 2011 y COM 2011, 815 final, de 23 de noviembre de 2011. Para un análisis crítico de los Estudios Prospectivos Anuales sobre el Crecimiento ver MORENO ROMERO, F: “Trabajadores de mayor edad en la política institucional de la Unión Europea...”, *Op. Cit.* págs. 132-144.



de cotización necesarios para tener derecho a la pensión completa. Cualquier reforma en este sentido ayudaría a estabilizar el equilibrio entre los años de vida laboral y los años de jubilación, no para el bienestar de los pensionistas sino para conseguir ahorros presupuestarios de más de la mitad del incremento previsto en el gasto en pensiones para los próximos cincuenta años. Nos hallamos aquí ante la primera de las medidas que más polémica ha suscitado.

La segunda, restringir el acceso a los planes de jubilación anticipada: esta medida es complementaria a la anterior. La Comisión entiende con razón que no tendría sentido ni éxito aumentar la edad de jubilación si no se restringen las posibilidades injustificadas de jubilación anticipada. Si esta medida puede parecer injusta e insolidaria para los colectivos de trabajadores que desempeñan oficios penosos o peligrosos, el Libro Blanco propone como alternativa a la jubilación anticipada, la promoción de la movilidad laboral.

La tercera, favorecer la prolongación de la vida laboral: las dos medidas anteriores deben ir respaldadas por otras que permitan a las personas prolongar su permanencia en el mercado de trabajo, a través de disposiciones adecuadas en materia de salud, lugar de trabajo y empleo. El Libro Blanco destaca la importancia de invertir en la prevención de enfermedades, en el fomento del envejecimiento saludable y activo, la promoción de la salud y seguridad en el trabajo, el acceso al aprendizaje a lo largo de la vida, la adaptación de los lugares de trabajo a las necesidades de los trabajadores de mas edad y el desarrollo de condiciones de trabajo más flexibles para compaginar trabajo y jubilación parcial.

La cuarta y última del primer eje, acabar con las diferencias entre hombres y mujeres en materia de pensiones: En el momento en que se publicó el Libro Blanco, trece países mantenían edades distintas de jubilación para hombres y mujeres. La Comisión pide a estos países igualar la edad de acceso entre sexos. Además, debe erradicarse las diferencias en las relaciones laborales bien sea con el empleo, los salarios, las cotizaciones, las interrupciones de carreras profesionales y el trabajo a tiempo parcial para dedicarse al cuidado de personas dependientes. Las desigualdades en las pensiones no son más que el reflejo y el resultado de las desigualdades en el mercado de trabajo.

Por otra parte, el segundo eje de las recomendaciones gira en torno a la necesidad de promover y desarrollar los planes de ahorro privados complementarios de jubilación. Estamos ante otra de las medidas que más ruido ha producido sobre

todo en aquellos países en los que el sistema de pensiones es fundamentalmente de reparto. La Comisión entiende que los planes de ahorro complementarios deben desempeñar un papel más importante a la hora de garantizar la futura adecuación de las pensiones. En este sentido, pide a los Estados miembros adoptar las medidas necesarias para mejorar la rentabilidad, la seguridad y el acceso igualitario a los planes de pensiones complementarios. Para ello, afirma que la fiscalidad, los incentivos financieros, así como la negociación colectiva desempeñan un papel fundamental en este sentido. Reconoce que la crisis ha puesto de relieve la vulnerabilidad de los planes de pensiones de capitalización en periodos de crisis, pero la UE tiene competencias legislativas en este ámbito a través de dos Directivas<sup>69</sup> que pretende revisar con el fin de facilitar aún más la actividad fronteriza de los fondos de pensiones de empleo y modernizar su supervisión. Además, es necesario mejorar la calidad de los productos financieros en relación con los planes de ahorro individuales de jubilación que no están vinculados al empleo, como los planes del tercer pilar y otros productos financieros utilizados para complementar los ingresos en la vejez. También es necesario mejorar la información al consumidor y la protección de este para aumentar la confianza de los trabajadores y los inversores en los productos financieros en relación con los planes de ahorro de jubilación.

Pues bien, parte de la doctrina ha considerado estas medidas de la Comisión Europa como “absolutamente rechazables”<sup>70</sup> y que es “más conveniente buscar alternativas negociadas frente al modelo promovido por el Libro Blanco”<sup>71</sup>.

Una primera crítica general versa sobre la perspectiva mantenida por el Libro Blanco que adopta un enfoque macroeconómico de las pensiones, dejando de lado la finalidad social de las pensiones<sup>72</sup>. En el Libro Blanco se dice que las reformas de los sistemas de pensiones y las prácticas de jubilación son fundamentales para mejorar las perspectivas de crecimiento de Europa. No obstante, este criterio eminentemente económico trata el problema de una forma parcial y no integral. Por ello consideramos que habría resultado más adecuado tratar

69 La directiva relativa a la protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empresario Directiva 2008/94/CE y La directiva relativa a las actividades y la supervisión de fondos de pensiones de empleo. Directiva 2003/41/CE.

70 DE LA FUENTE, M.: “Pensiones dignas. Análisis del Libro Blanco sobre pensiones adecuadas, seguras y propuestas para un sistema vasco de pensiones”, *Op. Cit.* pág. 58.

71 BRAVO FERNÁNDEZ, C. y MARTÍN SERRANO JIMÉNEZ, E.: “Las reformas de pensiones en Europa...” *Op. Cit.* pág. 89.

72 *Ibíd.*, pág. 90.

la adecuación y sostenibilidad de los sistemas pensiones con un paradigma que sitúa a la persona humana en el corazón del sistema. En esta misma línea querríamos resaltar que en el Libro Blanco la dimensión social de Europa brilla por su ausencia. Se nota que los Informes conjunto sobre protección y exclusión social del MAC han tenido poca relevancia -por no decir nula- para la elaboración del documento. De hecho, es sorprendente ver como no se hace mención alguna al MAC social. Por el contrario, la dimensión económica es omnipresente a través de las Estudios Anuales de Crecimiento y el Semestre Europeo que parecen ser ahora los instrumentos de predilección de la UE en materia de pensiones. Una prueba más de que la dimensión social de Europa sigue subordinada a la gobernanza económica y a los objetivos económicos y financieros de la UE y la austeridad propuesta para los Estados miembros.

Con respecto a la medida sobre el incremento de la edad legal de jubilación y su vinculación con la esperanza de vida no parece observarse la desigualdad de la esperanza de vida una vez alcanzada la jubilación según la penosidad y peligrosidad de los oficios desempeñados durante su vida profesional. En efecto es criticable que el incremento de la edad de jubilación obvие la desigualdad en la esperanza de vida entre las diferentes clases socioeconómicas y categorías profesionales. En esta misma línea, más que tomar en cuenta el factor de la esperanza de vida para establecer una edad de jubilación, creemos que sería más oportuno tomar como referencia la esperanza de vida gozando de buena salud. El aumento de la esperanza de vida no conlleva automáticamente una prolongación de los años con un buen estado de salud. Hay que tener en cuenta que estos indicadores pueden variar considerablemente en función del entorno en el que se vive. Este dato resulta significativo a la hora de formular políticas y adoptar medidas que tienden a la prolongación de la vida laboral o a retrasar la edad de jubilación. En efecto, si el aumento de la esperanza de vida se ve respaldado por un mayor número de años en buena salud, esto conlleva un aumento de una mano de obra de la que puede aprovecharse el mercado laboral disponiendo de trabajadores aptos y capaces de permanecer activos durante más tiempo. De lo contrario, si los años adicionales se viven en mala salud, la medida resultaría ineficaz e incluso podría resultar más costosa para las arcas de la Seguridad Social en tanto en cuanto, con las limitaciones que supondría en sus capacidades, los trabajadores se verían casi obligados a acceder a algún plan de jubilación anticipada o alguna incapacidad.

Sobre el objetivo de aumentar la participación en el mercado de trabajo de las mujeres y los trabajadores de más edad, DE LA FUENTE, califica esta medida ineficaz cuando en paralelo se busca “la flexibilización del mercado laboral, la facilitación de las causas de despido y la reducción de las indemnizaciones” lo que no ayuda a contrarrestar las prácticas de las empresas tendentes en despedir a los trabajadores de más edad para sustituirlos por otros más jóvenes con peores condiciones laborales. Por el contrario, “lo que si va a producir es una reducción de las pensiones de quienes pierden el trabajo, sobre todo si empeoran las prestaciones de prejubilación”<sup>73</sup>.

Sobre el desarrollo de las fórmulas privadas de pensión, no se entiende el protagonismo otorgado a estas cuando en el Libro Verde y el propio Libro Blanco se pone de manifiesto que también se verán afectadas por el envejecimiento demográfico. Además, tampoco se entiende que se defienda su extensión y desarrollo cuando se ha detectado su vulnerabilidad ante los ciclos económicos desfavorables y que por la volatilidad de los mercados financieros “el impacto de la crisis ha sido más temprano e intenso en los sistemas privados de pensiones basados en la capitalización”<sup>74</sup>. SÚAREZ CORRUJO, explica que “el presupuesto para la atribución de este protagonismo a la iniciativa privada en este campo son los recortes que afectan a la cuantía de las pensiones públicas”<sup>75</sup>. Se ha criticado que el Libro Blanco no prestara la suficiente atención a valorar los “efectos negativos que puede generar en términos de pobreza, y sobre todo, la nula atención que merece el agravamiento de la desigualdad”<sup>76</sup>. Sus esfuerzos no deberían centrarse tanto en afianzar los sistemas de capitalización sino en buscar vías para reforzar la adecuación de los sistemas públicos de pensiones de reparto y más aún cuando la propia Comisión ha reconocido que éstos últimos habían resistido mejor a la crisis de 2008. También se ha reprochado que el discurso mantenido en el Libro Blanco “contribuye a debilitar los sistemas públicos de pensiones, enviando a los ciudadanos europeos un mensaje de total desconfianza

73 DE LA FUENTE, M.: “Pensiones dignas. Análisis del Libro Blanco sobre pensiones adecuadas, seguras y propuestas para un sistema vasco de pensiones”, *Op. Cit.* pág. 61.

74 BRAVO FERNÁNDEZ, C. y MARTÍN SERRANO JIMÉNEZ, E.: “Las reformas de pensiones en Europa...” *Op. Cit.* pág. 91.

75 SÚAREZ CORRUJO, B.: “Sostenibilidad de los sistemas de seguridad social en España y en la Unión Europea” en GARRIDO PEREZ, E. y SÁNCHEZ RODAS NAVARRO, C. (Coords.): *Protección social en España, en la Unión Europea y en el Derecho Internacional*, Laborum, Murcia, 2017, pág. 301.

76 SUÁREZ CORUJO, B. y DESDENTADO BONETE, A.: “*El sistema público de pensiones: crisis, reforma y sostenibilidad*”, Lex Nova, Thomson Reuters, 2014, pág. 221.

sobre los mismos”<sup>77</sup>. No parece aceptable que asegurar la adecuación de las prestaciones pase solamente por hacer que la gente tenga que trabajar más tiempo o constituya un plan de ahorro. En nuestra humilde opinión, plantea un problema con el principio de solidaridad para aquellos que no tienen ni la oportunidad ni la capacidad. Quizás deba tenerse presente que los que más necesidad tienen de reforzar la adecuación de sus pensiones son los que están más propensos a vivir bajo el umbral de pobreza y paradójicamente son los que menos posibilidades tienen de mantenerse activos por dedicarse generalmente a oficios poco cualificados y que con sus condiciones laborales cuentan con poca capacidad de ahorro. En este sentido, APARICIO TOVAR critica que no se tuviera en cuenta las políticas de austeridad imperantes durante los años más fuertes de la crisis, y que tuvieron como consecuencia una devaluación salarial, especialmente en los países del sur de Europa, en los que “la capacidad de ahorro de la mayoría de la población es muy pequeña por no decir nula, por lo que los fondos de pensiones quedan restringidos a una minoría con rentas más altas. Cuando existe pobreza laboral es un sarcasmo presentar como alternativa los fondos de pensiones de capitalización”<sup>78</sup>. Entre sus conclusiones el profesor afirma de manera rotunda que poner en marcha en nuestro país las recomendaciones del Libro Blanco promovidas por la Comisión Europea, sobre todo aquellas tendentes en introducir fórmulas de capitalización como vías de financiación de los sistemas públicos de pensiones para instaurar un modelo mixto de pensiones, podría acarrear una modificación de nuestro sistema de Seguridad Social que plantearía evidentes problemas de legalidad y constitucionalidad<sup>79</sup>.

### 3.3. La preocupación por la adecuación de las pensiones

Los objetivos y recomendaciones definidas en el Libro Blanco no han cambiado apenas durante el periodo 2012-2020, sino que han mantenido una línea de continuidad hasta hoy. Así lo confirma el último Informe Conjunto sobre Pensiones 2019<sup>80</sup>, en el que se reitera que los sistemas de pensiones europeos se

77 ERRANDONEA ULAZIA, E.: “Sistema español de pensiones...” *Op. Cit.* pág. 103.

78 APARICIO TOVAR, J.: “La sostenibilidad como excusa para una reestructuración del sistema de la Seguridad Social”, *Op. Cit.* pág. 306.

79 APARICIO TOVAR, J., “La Unión Europea ante las pensiones. Orientaciones para la sostenibilidad”, *Op. Cit.*: “No cabe duda de que hay un intento explícito de modificar en profundidad los sistemas de seguridad social en Europa haciéndolos irreconocibles, pero eso, hay que adelantarlo, tiene graves problemas para superar las pruebas de constitucionalidad”. pág. 136.

80 Comisión de Política Económica y Comisión de Protección Social, *Join Paper on Pensions 2019*,

afrontan a un doble reto: por una parte, asegurar la sostenibilidad financiera y por otra parte, garantizar a sus beneficiarios unos ingresos adecuados durante la vejez. Ambos constituyen las dos caras de la misma moneda.

De la misma manera que lo hacía el Libro Blanco, este Informe de 2019 parte de la base de que el envejecimiento demográfico constituye una amenaza para la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones. No obstante, también refleja una preocupación por la adecuación de las pensiones. Al respecto señala que la adecuación de las pensiones se mide por: 1) su capacidad para prevenir la pobreza, 2) el grado en que reemplazan los ingresos anteriores del trabajo y 3) su capacidad para realizar ambos elementos durante toda la duración de la jubilación. En 2016, cerca de 17,3 millones o el 18,2% de las personas mayores (de 65 años o más) en la UE seguían en riesgo de pobreza o exclusión social. Esto son 1,9 millones menos que en 2008.

Como continuación a las líneas definidas en el Libro Blanco, las orientaciones comunitarias en materia de protección social han sido refundidas a raíz de las decisiones adoptadas en la Cumbre Social Europea, celebrada en Gotemburgo (Suecia) en noviembre de 2017, en la que se adoptó el Pilar Europeo de Derechos Sociales en el que se redefinen los derechos sociales de los ciudadanos europeos, a través de veinte principios, divididos en tres categorías:

- Igualdad de oportunidades y de acceso al mercado de trabajo.
- Condiciones de trabajo justas.
- Protección e inclusión social.

En esta última categoría el Pilar Europeo dedica un principio a las “Pensiones y prestaciones de vejez”, en el que se establece 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. Las mujeres y los hombres deben tener las mismas oportunidades para adquirir derechos de pensión. Toda persona tiene derecho a los recursos que garanticen una vida digna en la vejez”.

En este sentido, en materia de pensiones el Pilar Europeo de Derechos Sociales propone consagra como derechos sociales de los ciudadanos europeos la realización de los principios de contributividad, suficiencia, igualdad y uni-

versalidad. A su vez, la realización de esos principios exige hacer compatible la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones con la adecuación de su cuantía.

Así pues, respondiendo al mandato del artículo 153.1 c) TFUE, las instituciones europeas han seguido apoyando y complementando la acción de los Estados miembros en materia de Seguridad Social y protección social. Después del Libro Blanco, los instrumentos institucionalizados para apoyar esta acción se han llevado a cabo a través de dos tipos de estudios.

Por un lado, desde 2009, cada tres años, la Comisión de Política Económica elabora un Informe sobre el Envejecimiento en el que se analiza estudio país por país, el desafío que plantea el envejecimiento de la población sobre la sostenibilidad fiscal en general y sobre el gasto público en pensiones en particular, mediante la realización de diversas proyecciones y análisis comparativos en esta materia.

Por otro lado, como complemento a los Informes sobre Envejecimiento, desde 2012, cada tres años también, la Comisión de Protección Social elabora un Informe sobre la Adecuación de las pensiones con el fin de analizar y supervisar el grado en que las pensiones proporcionan a las personas mayores ingresos adecuados y una protección contra la pobreza en un contexto de envejecimiento demográfico, un mercado laboral cambiante y reformas de los sistemas de pensiones.

Durante la última década, muchos Estados miembros han adoptado reformas en materia de pensiones. Sin embargo, se han detectado cambios en las reformas introducidas anteriormente. Como ha señalado un Informe de 2016<sup>81</sup>, la intensidad de las reformas fue particularmente intensa durante el periodo 2000-2015, especialmente durante el periodo de crisis económica de 2008-2009 y el posterior periodo de recuperación hasta 2014. En la gran mayoría de los casos los países implementaron cambios paramétricos. Por un lado, se han endurecido los requisitos de elegibilidad para acceder a la pensión (retraso edad de jubilación, incremento de los años de cotización para acceder o el cálculo de la prestación, etc.) y por otro lado, se han introducido mecanismos de ajustes automáticos en los parámetros clave de las pensiones (edad de jubilación, cuantía

---

81 CARONE, G; ECKEFELDT, P; GIAMBONI, L.; LAINE, V. y PAMIES SUMNER, S.: *Pension Reforms in the EU since the Early 2000's: Achievements and Challenges Ahead*, European Economy Discussion Paper 042, Luxembourg: Publications Office of the European Union, December 2016.

de la prestación) a las presiones demográficas (incremento en la esperanza de vida o en la tasa de dependencia). Las reformas llevadas a cabo hasta la fecha se han realizado desde la perspectiva de las finanzas públicas. Como consecuencia, según el Informe sobre Envejecimiento de 2015<sup>82</sup>, se prevé que el gasto público en pensiones en 2060 sea el mismo que en 2013, es decir, del 11%. Si el gasto público promedio para 2060 se mantiene en el mismo nivel que el de 2013 a pesar del fuerte incremento de beneficiarios en las próximas décadas, esto solo nos indica que el pilar público de pensiones se debilita.

No obstante, a partir de 2015, la dinámica general de las reformas en materia de pensiones ha cambiado. El impulso de las reformas ha disminuido e incluso en varios Estados miembros se han revertido parcial o totalmente las reformas adoptadas en los años anteriores. Ha sido el caso en varios países del Este como Hungría o Polonia que revirtieron las reformas operadas sobre los planes de pensiones de capitalización privado ante las dificultades de éstos por reducir el déficit y la deuda pública. En el caso de España, primero se pospuso y luego suspendió la aplicación del índice de revalorización de las pensiones y el factor de sostenibilidad. Ello demuestra que la sostenibilidad conseguida con las reformas anteriores debe ser acompañada por otras medidas para salvaguardar la adecuación de las pensiones.

Durante los años de crisis y poscrisis, muchos países han implementado reformas en sus sistemas de pensiones para asegurar su sostenibilidad financiera y que a la postre se traduce en una disminución considerable de la generosidad de las pensiones. Los Informes sobre Adecuación indican que la tasa de reemplazo disminuirá entre un 5 y un 15% según los Estados miembros. Ello ha puesto en evidencia la necesidad de poner sobre la mesa el problema de la sostenibilidad social de las pensiones, es decir su adecuación. En un contexto de crisis y presión económica los Estados miembros han centrado sus esfuerzos por mejorar la viabilidad financiera de sus sistemas, desatendiendo su repercusión sobre la suficiencia y adecuación de las prestaciones. No obstante, la dinámica cambió como muestra de la llegada de tiempos más favorables, con crecimiento económico y con oportunidades por la relajación de las presiones fiscales.

Las soluciones propuestas por la UE para mejorar las prestaciones tampoco han variado. Se espera que estas reducciones se compensen con la prolongación

---

82 Comisión Europea, *The 2015 Ageing Report. Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060)*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015.



de la vida laboral y el desarrollo del segundo y tercer pilar. No obstante, centrar los esfuerzos en el desarrollo de otros pilares que no sea el primero público de reparto, los poderes públicos trasladan parte de su responsabilidad en asegurar la adecuación de las prestaciones, a sus ciudadanos (trabajadores y empresarios). Los futuros beneficiarios deberán asumir una mayor responsabilidad y parte de riesgos particulares si quieren alcanzar los niveles de los pensionistas actuales. En general la adecuación de las prestaciones se ha vuelto más dependiente de la posibilidad de llevar a cabo vidas laborales más largas, menos interrumpidas y con planes de pensiones complementarios que dependen de sus rendimientos y de la volatilidad de los mercados financieros. No obstante, ello no parece estar en consonancia con las realidades de un mercado laboral cambiante que se caracteriza por un incremento de los empleos atípicos. Además, plantea un problema de solidaridad para aquellos que no pueden tener carreras de cotizaciones suficientemente largas o capacidad de ahorro suficiente para su jubilación.

Por último, hay que señalar que los Informes señalan que la edad de salida del mercado laboral sigue siendo inferior a la edad legal de jubilación e incluso en algunos casos inferior a la edad de jubilación anticipada porque la realidad del mercado laboral sigue utilizando las prestaciones por desempleo y/o de incapacidad como vías para expulsar a los trabajadores de edad del mercado laboral. Por tanto, de nada sirve promover la prolongación de la vida profesional si el mercado laboral no da las oportunidades a los trabajadores mayores. En este sentido, deberían centrarse los esfuerzos en adoptar medidas en el mercado de trabajo para mejorar su capacidad para mantener a los trabajadores veteranos adoptando políticas de envejecimiento activo, adaptación de las condiciones y puestos de trabajo, inversión en empleabilidad y aprendizaje a lo largo de la vida laboral y medidas para asegurar la salud y seguridad de los trabajadores con el fin de mantener sus capacidades.