

LA ADECUACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LAS PENSIONES EN EL MARCO DE LA ESTRATEGIA EUROPA 2020

Francisca Moreno Romero

*Profesora de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.
Universidad Complutense de Madrid*

EXTRACTO

La Estrategia Europa 2020 nace en el año 2010 como respuesta de la Unión Europea para hacer frente al momento de transformación que estaba viviendo la Unión, inmersa en una grave crisis económico-financiera, y que se manifiesta en prácticamente todos los campos socioeconómicos. Su establecimiento persigue, fundamentalmente, poner freno al impacto global derivado de la crisis, con el claro propósito de que la Unión Europea salga fortalecida de este periodo como economía basada en un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. El diseño de Europa 2020 se basa en la presentación de una estrategia compartida, cuyo *modus operandi* implementa un método coordinado que garantice el interés común. Desde este marco de referencia se llevan a cabo, primero, las reformas de los sistemas de pensiones en la mayor parte de los Estados miembros, reformas que han venido caracterizadas por la austeridad que ha primado en todas las políticas emanadas de las instituciones europeas en la materia. Esta austeridad y el recurso a las medidas urgentes y eficaces en el corto plazo han reemplazado el plan que, tras muchos años de maduración, había diseñado la Unión Europea para garantizar la sostenibilidad de las pensiones a través, fundamentalmente, de un pleno uso del potencial de empleo del que es poseedora.

Palabras claves: Estrategia Europa 2020, pensiones y austeridad.

Fecha de entrada: 16-03-2015 / Fecha de revisión: 15-04-2015 / Fecha de aceptación: 20-04-2015

THE ADEQUACY AND SUSTAINABILITY OF PENSIONS IN THE CONTEXT OF THE EUROPE 2020 STRATEGY

Francisca Moreno Romero

ABSTRACT

Europe 2020 Strategy born in 2010 in response to the European Union to address transformative moment I was living the Union, immersed in a severe economic and financial crisis, and manifested in virtually all socioeconomic fields. Its establishment aims mainly curb global impact derived from the crisis, with the clear intention that the European Union emerge stronger from this period as based on smart, sustainable and inclusive growth economy. The 2020 design is based on the presentation of a shared strategy, whose modus operandi implements a coordinated approach to ensure the common interest. From this framework are held, first, reforms of pension systems in most Member States, reforms have been characterized by the austerity that has prevailed in all policies emanating from the European institutions in the matter. This austerity and recourse to urgent and effective measures in the short term have replaced the plan that after many years of maturation, had designed the European Union to ensure the sustainability of pensions through essentially a full use of the potential of employment that is possessed.

Keywords: Europe 2020 Strategy, pensions and austerity.

Sumario

1. El marco de referencia
2. Las propuestas de reforma de los sistemas de pensiones europeos
 - 2.1. Libro Verde, en pos de unos sistemas de pensiones europeos adecuados sostenibles y seguros (2010)
 - 2.2. Libro Blanco, agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles (2012)
 - 2.3. El informe sobre el envejecimiento 2012
 - 2.4. Estudios Prospectivos Anuales sobre el crecimiento (2013-2015)
 - 2.5. El informe sobre adecuación de las pensiones 2010-2050
 - 2.6. Informe sobre una agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles (2013)
3. La política de austeridad y su impacto sobre las pensiones
4. Crítica y conclusión final

1. EL MARCO DE REFERENCIA

La Estrategia Europa 2020¹, sin duda, nace en un momento crítico para la Unión Europea, puesto que se encuentra inmersa en plena crisis económico-financiera, con base en la cual las instituciones europeas tratan de poner freno al impacto global derivado de aquella, a la par que la Unión salga reforzada como economía basada en un crecimiento inteligente, sostenible e integrador con el horizonte temporal del año 2020.

Es a partir del marco establecido por Europa 2020 desde donde se impulsan, comienzan y diseñan, en gran medida, las grandes reformas en los sistemas de pensiones europeos promovidas por la Unión Europea en los últimos años en aras de la adecuación y sostenibilidad de dichos sistemas². Pero antes de abordar con mayor detalle estas reformas, conviene realizar una aproximación al marco de referencia.

Sin duda, la Estrategia constituye un punto de inflexión por cuanto se establece como básica la relación de interdependencia entre la situación económico-financiera y el modelo social europeo, entre otros ámbitos. La realidad que define los propósitos sociales de la Estrategia es contundente, puesto que Europa vive un tiempo en el que los niveles de desempleo se muestran muy elevados; si bien es evidente que se manejan datos muy diferentes entre los Estados miembros, lo cierto es que el conjunto de la Unión presenta tasas de desempleo insostenibles en el tiempo que requieren de una acuciante reacción. Derivado de estos dos planteamientos básicos, se pone de relieve aquel espacio en el que, sin duda, encuentra su principal objetivo de acción la Estrategia Europa 2020, esto es, pone de manifiesto la importancia de esa interdependencia económica conectada con el modelo social y la necesidad de actuación requerida para adaptarse a esa inte-

¹ COMISIÓN EUROPEA: «EUROPA 2020, Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador», Bruselas, 3 de marzo de 2010, COM (2010) 2020 final.

² En efecto, las reformas han sido una constante en los últimos años, así, el retraso de la edad de jubilación estableciendo edades por encima de los 65 años en los próximos años (Alemania, Islandia, Dinamarca, Irlanda, España, Reino Unido), elevando la edad de jubilación a 65 años en aquellos países que partían con edades inferiores (República Checa, Bulgaria, Estonia, Grecia, Hungría, Rumanía) o a otra edad (Francia alarga la edad mínima de jubilación de 60 a 62 años), equiparando la edad de jubilación de las mujeres con la de los hombres (Hungría, Austria, Reino Unido) o haciendo que para percibir la misma pensión se trabaje más años (Suecia, Finlandia, España, Portugal). Como complemento de lo anterior, se produce un endurecimiento de los requisitos de jubilación anticipada en prácticamente todos los países, FRADES PERNA, J.: «Respuestas solidarias de protección ante la vejez», en AA. VV., (Frades Perna, J., coord.), *El Sistema Público de pensiones de Jubilación. Desafíos y respuestas*, Fundación Francisco Largo Caballero, Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2011, pág. 336.

rrelación, en el convencimiento de que si las «cosas siguen igual»³ en este orden, Europa perderá en un futuro próximo su auge como economía mundial.

Planteado el marco de referencia de las actuaciones, se establecen en esta Estrategia diversas prioridades, la primera de ellas a corto plazo, y como no podía ser de otra manera, salir con éxito de la crisis. Desde el reconocimiento de la dureza de las medidas para conseguir este fin, se determina que las primeras actuaciones han ido especialmente dirigidas al mercado financiero, dejando en segundo lugar las medidas en el orden social, de empleo y pensiones, que no tardarían en llegar una vez viese la luz Europa 2020.

Por otro lado, esta situación de inflexión en la que se encuentra Europa hace necesario, e imprescindible, mirar más allá de la crisis que azota con dureza a la Unión, por lo que se establecen, de igual modo, las bases para que el futuro a medio plazo lo sea de forma sostenible. Encontramos aquí la segunda prioridad, muy genérica, a partir de la cual se van a establecer los principales objetivos de la Estrategia Europa 2020: la sostenibilidad del sistema social europeo. El logro de esta segunda prioridad, y también de la primera, pasa por alcanzar un fin claramente ambicioso, si bien realizable, complementario e imprescindible, «se trata de crear más empleo y lograr una vida mejor».

Europa se sabe poseedora de grandes potenciales y recursos, entre los que se encuentra su posición de liderazgo (compartido) en el mundo, posición que pretende mantener y fortalecer a partir de los objetivos marcados por esta Estrategia. Las grandes áreas en las que se ubican los fines concretos de Europa 2020 son cinco, a saber, el empleo, la investigación y la innovación, el cambio climático y la energía, la educación y la lucha contra la pobreza. El rasgo principal de los objetivos establecidos desde estas áreas es que se basan, teóricamente, en propuestas concretas para alcanzar su consecución, cuestión esta que no ha sido precisamente rasgo característico de las actuaciones promovidas hasta el momento desde las diferentes instituciones europeas.

Es necesario para alcanzar los logros deseados que las instituciones y los Estados miembros entiendan como propios estos objetivos, que en todo caso son comunes y que irradian beneficios para todo el conjunto de la Unión Europea, según el planteamiento adoptado por la Estrategia. De esta postura e interés común se desprende que las actuaciones han de ser comunes, trabajadas de forma coordinada, en un proceso inclusivo de todos los agentes sociales y cuya principal herramienta de funcionamiento está constituida por el Método Abierto de Coordinación⁴ (MAC).

³ Expresión utilizada por la Estrategia Europa 2020 en su prefacio.

⁴ ROBLES CARRILLO, M.: «El método abierto de coordinación tras el Tratado de Lisboa», *Revista Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. 92, 2011, «El método abierto de coordinación (MAC) es una modalidad de acción surgida en el marco del proceso de construcción europea como complemento o como alternativa al método original comunitario y es una expresión privilegiada del protagonismo adquirido por las técnicas de coordinación en las dos últimas décadas de la Unión Europea. Desde su tímida implantación en el Tratado de Ámsterdam, se ha perfeccionado y expandido de modo continuado abarcando un número más amplio de materias hasta convertirse en un instrumento principal en ámbitos de actuación sometidos al régimen de coordinación de las políticas nacionales de los Estados miembros», pág. 283.

La Unión Europea pretende poner de manifiesto, como ha venido haciendo a lo largo de los últimos años en la materia, que a partir de una actuación conjunta existe una mayor capacidad de reacción y mayor fuerza para salir de la situación de crisis, sin dejar de lado, como se ha indicado, la importancia que en términos generales se reconoce en materia social a la utilización del MAC. Así, la Estrategia Europa 2020 trata de coordinar no solo los objetivos establecidos por ella, sino la fortaleza que supone una actuación coordinada por parte de todos los estamentos que conforman y participan en la Unión Europea. El *modus operandi* es único y está presente en todos los ámbitos, siguiendo el mismo patrón de actuación. El proceso consta de tres etapas claramente diferenciadas, a saber, una primera en la que se establecen los objetivos perseguidos, la segunda, en la que se trata de dar respuesta a esos objetivos a través de unos mecanismos prestablecidos y determinados, y una tercera y última etapa en la que se lleva a cabo un seguimiento exhaustivo del procedimiento concreto que determine el éxito o fracaso en la consecución de tales objetivos.

Europa 2020 se articula a partir de la necesidad de conseguir una Europa basada en el crecimiento inteligente, sostenible e integrador, supeditando los fines concretos establecidos a la obtención de estas prioridades, consideradas básicas. A partir de ellas se establecen los siguientes objetivos principales:

- El 75 % de la población de entre 20 y 64 años debería estar empleada.
- El 3 % del PIB de la Unión Europea debería ser invertido en I+D.
- Debería alcanzarse el objetivo «20/20/20» en materia de clima y energía (incluido un incremento al 30 % de la reducción de emisiones si se dan las condiciones para ello).
- El porcentaje de abandono escolar debería ser inferior al 10 % y, al menos, el 40 % de la generación más joven debería tener estudios superiores completos.
- El riesgo de pobreza debería amenazar a 20 millones de personas menos.

Es desde este marco de referencia, desde el que la Unión Europea comienza a trabajar en propuestas concretas para dar cumplimiento a esa primera parte del proceso definido en Europa 2020, en el que se precisa de la determinación de objetivos y políticas tendentes a conseguirlo, cuestión que aborda desde las distintas instituciones a través de la publicación de múltiples informes, estudios, etc.

2. LAS PROPUESTAS DE REFORMA DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES EUROPEOS

2.1. LIBRO VERDE, EN POS DE UNOS SISTEMAS DE PENSIONES EUROPEOS ADECUADOS SOSTENIBLES Y SEGUROS (2010)

Con vocación de concreción de los objetivos señalados por Europa 2020, se publica en el año 2010 el «Libro Verde, en pos de unos sistemas de pensiones europeos adecuados, sosteni-

bles y seguros»⁵ que, con base en esta finalidad, pretende recabar, ante una situación de envejecimiento demográfico y los retos a ella añadidos por la crisis económico-financiera⁶, la opinión de todas las partes interesadas sobre la necesidad de ajustar el marco de la Unión Europea en materia de pensiones a las nuevas circunstancias imperantes, y así elaborar, con base en las respuestas obtenidas, una estrategia común para lograr el objetivo de ofrecer a los ciudadanos de la Unión Europea unas pensiones adecuadas y sostenibles.

Este proceso pretende dar respuesta al importante cambio que, según la Comisión, se debe realizar sobre la manera en que se adquieren los derechos a pensión hasta el momento, puesto que así lo demandan tanto la marcada tendencia al envejecimiento demográfico, la regresión del crecimiento económico, la presión sobre los presupuestos públicos en general –y, concretamente, la fuerte presión que ejercen las pensiones de vejez–, como la débil estabilidad financiera que presenta el conjunto de la Unión.

Dicho lo cual, el Libro Verde realiza sus propias aportaciones sobre lo que considera han de ser los sistemas de pensiones en un futuro inmediato para alcanzar las características de adecuados, sostenibles y seguros. Cabe destacar el planteamiento, muy concreto, respecto a las modificaciones que han de abordarse en referencia al cálculo nominal de las pensiones, puesto que plantea sustituir las prestaciones basadas en las retribuciones de los mejores años (generalmente referidas a los últimos años de carrera profesional), por un derecho basado en la media de las retribuciones a lo largo de la carrera laboral, consecuencia de lo cual y en líneas generales, supone una clara disminución de la cuantía de las prestaciones de vejez a recibir por los titulares del derecho.

Otra postura destacable en el postulado del Libro Verde es la referida a la fuerte apuesta que realiza por la sustitución de un modelo de sistemas de pensiones europeo⁷ basado, principalmente, en pensiones únicas, a un modelo de sistemas múltiples en el que participan un mayor número de actores, donde pierde peso el gasto público y necesariamente aumenta la responsabilidad del ciudadano sobre sus futuros derechos de pensión.

⁵ Documento elaborado por la [Comisión Europea, SEC \(2010\) 830, Bruselas 7 de julio de 2010, COM \(2010\) 365 final](#).

⁶ *Cfrs.* GARCÍA PEREA, P.: «La reforma de las pensiones en Europa», en García-Perrote Escartín, I. y Mercader Uguiña, J. R. (dirs.), *La reforma de la Seguridad Social 2011*, Lex Nova, 2011, págs. 65-84.

⁷ Refiriéndose a los planteamientos del Libro Verde en materia de pensiones complementarias de empleo, MONEREO PÉREZ duda, con lógica, de los niveles de garantía, cuando advierte que: «Particular relevancia presenta el problema de mejorar el régimen de solvencia para los fondos de pensiones, por ello deben mejorarse los mecanismos de protección frente a los riesgos de insolvencia del empleador promotor del plan privado. El marco actual es deficiente, puesto que la Directiva 2008/94/CE establece la protección de los derechos de los empleados a pensiones de empleo complementarias en caso de insolvencia de su empleador. Sin embargo, el Estado miembro no está obligado a financiar los derechos, ni es necesario establecer garantías totales, lo que deja una libertad considerable en cuanto al nivel y a las modalidades de protección de las pensiones de empleo complementarias que en estos casos resulta más acuciante en la situación actual, pues la crisis económica y financiera aumentará el número de insolvencias empresariales», MONEREO PEREZ, J. L.: «Gestión pública y privada de las pensiones. La racionalidad jurídica de los sistemas privados de pensiones», en AA. VV., *Público y privado en el sistema de Seguridad Social*, Murcia: Laborum, 2013, pág. 393.

Con estas medidas, presentadas aquí en amplios rasgos, y siempre en la pretensión de la Comisión, se debería alcanzar un equilibrio sostenible entre el tiempo de trabajo y el tiempo de jubilación –ciclos vitales del trabajador–⁸, a la par que se disminuye la fuerte presión sufrida por los presupuestos públicos de los Estados miembros.

2.2. LIBRO BLANCO, AGENDA PARA UNAS PENSIONES ADECUADAS, SEGURAS Y SOSTENIBLES (2012)

La publicación del denominado Libro Blanco de las pensiones⁹, en el año 2012, viene a tomar el testigo del Libro Verde en la medida en que ambos comparten objetivos en el ámbito de las pensiones, al estar claramente posicionados uno y otro en el necesario replanteamiento de los sistemas pensionales europeos. Por ello, el Libro Blanco justifica su publicación en la necesidad de dar un nuevo impulso y seguimiento a las políticas de la Unión Europea en materia de pensiones de jubilación.

Reconocido el objetivo general común entre ambos Libros, Verde y Blanco, lo cierto es que el segundo hace nuevas aportaciones y revisa los postulados de su predecesor, tratando de adaptarse a una situación de cambios constantes, precipitados además por la situación de recesión. Parte así el Libro Blanco, reflejando los resultados de la consulta que promovió el Libro Verde (2010), a partir de la respuesta dada por las numerosas partes interesadas en el proceso, así como por el Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones y que se puede resumir en la manifestación clara de la confianza que todos los actores tienen en una apuesta global y coordinada a nivel de la Unión Europea en lo concerniente a las reformas de los sistemas de pensiones.

A partir de esta información y en aras de promover el mencionado impulso de las políticas en la materia así como el seguimiento de su implementación, el Libro Blanco establece los retos actualizados en materia de pensiones, siempre bajo el respeto a las competencias de los Estados miembros –responsables del diseño de sus sistemas de pensiones y de acuerdo con sus circunstancias–, por un lado, y el carácter complementario de la acción a llevar a cabo por la Unión Europea –reconocido en el artículo 153 del [Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea](#)–, por otro, y que en todo caso consiste en el apoyo y complemento de las políticas de los países miembros en el ámbito de la protección social.

⁸ MONEREO PÉREZ, J. L.: «Ciclos vitales y Seguridad Social: Trabajo y protección social en una realidad cambiante», *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. extraordinario 74, 2008, conceptualiza el término de la siguiente manera: «La idea del ciclo vital hace referencia, desde una perspectiva general, a las distintas fases evolutivas (sincrónicas-diacrónicas) por las que en circunstancias dadas (o determinadas) suelen atravesar las personas. Es así que el ciclo vital (noción ambigua y de significación polivalente) aparece como una técnica de organización instrumentada para la protección pública de los riesgos sociales o situaciones de necesidad de las personas (una técnica de organización de la acción protectora de las personas)», pág. 49.

⁹ COMISIÓN EUROPEA: «[Libro Blanco. Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles](#)», [SWD (2012) 7 final] [SWD (2012) 8 final], Bruselas, 16 de febrero de 2012, COM (2012) 55 final.

Así se establecen tres grandes retos en materia de pensiones, a saber, el primero de ellos, garantizar la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones, el segundo, mantener la adecuación de las prestaciones por jubilación y, el tercero, aumentar la participación en el mercado de trabajo de las mujeres y los trabajadores de mayor edad. La «originalidad» presentada por la Comisión en este Libro Blanco puede observarse en torno a la dependencia recíproca que se reconoce entre las políticas de empleo y las políticas de pensiones, puesto que el impacto positivo en cada una de ellas depende del éxito de la otra¹⁰.

El Libro Blanco realiza su propio análisis, diagnóstico y propuestas sobre la materia de pensiones, si bien se fundamenta en buena medida en las recomendaciones planteadas por los Estudios Prospectivos Anuales sobre el Crecimiento publicados en los años 2011 y 2012¹¹. Estudios estos que ven la luz centrados en el contexto de la Estrategia 2020 y cuyo propósito es reunir las distintas intervenciones esenciales para consolidar la recuperación a corto plazo, mantener el nivel respecto de sus principales competidores y preparar a la Unión Europea para avanzar hacia los objetivos marcados. Precisamente el carácter urgente de la actuación a llevar a cabo por la Unión Europea hace que la Comisión opte por presentar medidas prioritarias a través de estos Estudios, medidas que si bien son de distinto orden, destacando el espacio macroeconómico, hacen especial hincapié en la conveniencia de llevar a cabo reformas del mercado de trabajo con la finalidad de lograr unas mayores tasas de empleo.

¹⁰ En sentido amplio, MARTÍN, P.: «Modernizar la protección social para garantizar los mercados de trabajo transicionales», en Landa Zapirain, J. P., (coord.), *Estudios sobre la estrategia europea de la flexiguridad: Una aproximación crítica*, Bomarzo, 2009, págs. 159-175, destaca que «de los textos y documentos de la Unión Europea –especialmente los relativos a la Estrategia Europea para el empleo, al MAC en materia de pensiones y de protección social, el Libro verde de 2006 "Modernizar el derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI" COM (2006) 708 y la Comunicación de 2007 sobre los principios comunes de flexiseguridad– se destacan dos conceptos de la modernización de la protección social: un concepto amplio y otro más estrecho. Una síntesis de los varios enfoques muestra que el tema implica hoy una nueva relación entre empleo y protección social», para a continuación referirse a que los cambios planteados en la modernización de la protección social establecen «una nueva relación entre el empleo y la protección social, que se puede analizar como una instrumentalización de la misma. La protección social entendida como la seguridad frente a los riesgos sociales ya no se puede concebir solamente como lo inverso del empleo, en el sentido de que el papel de la seguridad social no puede limitarse en hacerse cargo de las situaciones de "salida de empleo" de los trabajadores (por enfermedad, incapacidad, desempleo, retiro/jubilación). Los sistemas, incluso los seguros sociales, tienen que sostener el empleo según un concepto nuevo del mismo (y del derecho del trabajo). Desde esta perspectiva, el derecho al trabajo (o al empleo) no se entiende como la protección del puesto de trabajo del individuo. En efecto, el empleo no significa la titularidad de un puesto de trabajo sino el hecho de estar integrado al mercado de trabajo, incluso en casos de transiciones laborales. Pues, desde la perspectiva de la flexiseguridad, el papel de la seguridad social es organizar y ayudar las transiciones entre desempleo y empleo, y también entre empleo y jubilación. En este sentido, la modernización atañe en concreto a los sistemas de indemnización por desempleo y de pensiones».

¹¹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, «[Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento: Anticipo de la respuesta global de la UE a la crisis](#)», Bruselas, 12 de enero de 2011 COM (2011) 11 final y Comunicación de la Comisión, «[Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2012](#)», Bruselas, 23 de noviembre de 2011 COM (2011) 815 final, respectivamente.

Pues bien, lo cierto es que la principal apuesta recogida por el Libro Blanco y que aún además los tres objetivos por él establecidos es –al margen del incremento de la edad legal de jubilación, vinculada al aumento de la esperanza de vida–¹² una fuerte apuesta por el aumento de las tasas de empleo, en general, y de la de los trabajadores de mayor edad, en particular, en un contexto de búsqueda del acrecentamiento de la productividad. La importancia de la coincidencia de ambas medidas, elevación de la edad legal y de las tasas de actividad de los trabajadores de mayor edad encuentra otro punto de conexión en el sentido de que cuanto mayores sean las segundas mayor espacio de impacto tendrá la medida de aumento de la edad de jubilación, dejando claramente de manifiesto la interrelación existente entre las materias de empleo y pensiones¹³.

Por otro lado, como hizo anteriormente el Libro Verde, el Libro Blanco mantiene la postura institucional europea al reconocer e impulsar la importancia de los planes de pensiones privados complementarios de la jubilación en la conformación de los nuevos sistemas de pensiones¹⁴, identificando en ellos un elemento imprescindible de garantía para su sostenimiento a futuro.

¹² En este sentido, el **Libro Blanco** en su anexo II «Resumen de la Consulta del Libro Verde», y frente a la sugerencia de tener en cuenta la esperanza de vida de cara a alcanzar una edad de jubilación efectiva más avanzada, recoge la recomendación hecha por el Parlamento Europeo que da prioridad a garantizar que los empleados trabajen hasta la edad de jubilación.

¹³ En sentido más amplio y en relación con la interdependencia entre políticas de empleo y pensiones, LÓPEZ CUMBRE, L. en «El marco comunitario y la legislación española sobre jubilación flexible», *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 37, 2002, nos dice: «La conexión entre el empleo y la protección social está presente en prácticamente todas las decisiones de la Unión Europea señalando expresamente que cuando lleven a cabo las reformas de los mercados de trabajo, los Estados miembros deberán prestar especial atención en sus planes de acción nacionales a los sistemas fiscales y de seguridad social (...). Se impone, por ello, garantizar la seguridad y la viabilidad de las pensiones mediante la combinación de reformas creadoras de empleo, un aumento de las bases de cotización y una revisión de los regímenes de jubilación, habida cuenta de la nueva situación demográfica y sanitaria de Europa», pág. 17. Años después, la propia LÓPEZ CUMBRE afirmaba: «La realidad se impone. No más del 5% de la población permanece en activo a los 65 años de edad, convirtiéndose la edad ordinaria de jubilación en una excepción y constituyendo la jubilación anticipada la regla general. Con un importante coste económico, amén del laboral o social, para los trabajadores». LÓPEZ CUMBRE, L.: «La jubilación. Entre el derecho y la obligación», en AA. VV., (López Cumbre, L., coord.), *Tratado de Jubilación. Homenaje al Profesor Luis Enrique de la Villa Gil con motivo de su jubilación*, Madrid: Iustel, 2007, pág. 41.

¹⁴ En este sentido MONEREO PÉREZ pone de manifiesto que «En el Libro Blanco de la Comisión Europea, "Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles" (Bruselas, 16 de febrero de 2012) se recoge un conjunto de iniciativas: propuesta legislativa sobre el proyecto de Directiva de portabilidad; propuestas para mejorar la protección de los derechos de PSC de los trabajadores en caso de insolvencia del promotor; iniciativa para incrementar la calidad, información y protección de los consumidores en los productos de PSC individuales; desarrollo de un código de buenas prácticas para los planes de empleo para mejorar la eficiencia, reducir costes, mitigar los riesgos y absorber los impactos de la crisis; y estudio de los obstáculos fiscales a la movilidad de los fondos de pensiones y los seguros de vida y sus inversiones». Señala, por otra parte, que la Comisión evaluará la posibilidad de ampliar el ámbito de aplicación del Reglamento (CE) n.º 883/2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social, con respecto a determinados sistemas de empleo (ibíd., 18 a 20). Acerca del Dictamen del CESE sobre el «Libro Blanco-Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles» [COM (2012) 55 final], de 11-12 de julio de 2012, considera que: «El fomento de la constitución de planes de ahorro privados complementarios debe hacer-

El análisis macroeconómico que realiza el Libro Blanco en relación con la materia de pensiones responde a la realidad financiera y demográfica por la que atraviesa la Unión, dicho lo cual, se ha de advertir la falta de tratamiento en el texto de la vertiente social de la materia¹⁵ quedando claramente discriminada¹⁶ por cuanto, ni en su literalidad ni en sus propósitos, se recoge el espíritu social que acompaña desde su nacimiento a las pensiones de vejez, elemento clave en los ciclos sociales de los países miembros. Si no se analiza y extrapola la importancia de las pensiones de jubilación a nivel social, y sí se hace desde una posición meramente macroeconómica, no se está abordando la globalidad del asunto y, por tanto, las conclusiones que se deriven de tal análisis serán parciales y no totales, como la situación protegida requiere. Junto a ello, la inexistencia de un análisis complementario que valore el impacto que la bajada del poder adquisitivo tendrá sobre la economía, al no situar a la población jubilada en un lugar preeminente como potenciales consumidores y, consecuentemente, como grupo propulsor de la economía –no hay que pasar por alto que en los próximos años, los jubilados lo serán en mayor número y durante más años–, hace que el análisis se consolide claramente como parcial. Tal inexistencia de tratamiento de uno de los pilares básicos del Estado de bienestar característico de Europa hace tambalear, por falta de apoyo, la definición de la nueva estructura que se pretende implementar en los sistemas pensionales del futuro próximo.

se con la participación de los interlocutores sociales, particularmente en forma de planes de pensiones de empleo, que durante la crisis financiera han demostrado ser más seguros que otros tipos de planes de capitalización, y también en forma de planes de ahorro privados con incentivos fiscales ajustados, especialmente para quienes no puedan permitirse estos servicios». Entiende también que «el Libro Blanco no adopta el planteamiento adecuado para respaldar la provisión de planes de pensiones de empleo rentables y por tanto su crecimiento futuro. En particular, el Comité no apoya la intención declarada de revisar la Directiva sobre fondos de pensiones de empleo para mantener "la igualdad con el proyecto Solvencia II"». Pero, además, ese Dictamen del CESE, hace notar críticamente, «acoge favorablemente la decisión de la Comisión de reforzar la legislación de la Unión Europea sobre las pensiones. Sin embargo, el Comité considera que en este ámbito no solo se debe prestar atención a los aspectos relacionados con la actividad transfronteriza de los fondos de pensiones y la movilidad de los trabajadores, sino también a cuestiones como la vigilancia y el control de las entidades gestoras, los costes administrativos y la información y protección de los consumidores», MONEREO PEREZ, J. L.: «Gestión pública y privada de las pensiones. La racionalidad jurídica de los sistemas privados de pensiones», en *Público y privado en el Sistema de Seguridad Social*, Murcia: Laborum, 2013, pág. 389.

¹⁵ En esta línea se manifiesta la Comisión de Asuntos Económicos y monetarios en el «Social Protection Committee's Pension Adequacy Report 2012: Report on pension adequacy 2010-2050». *The Social Protection Committee to: Permanent Representatives Committee (Part I)*, 10488/12 ADD 1, Bruselas, 5 de junio de 2012, cuando se pronuncia con el siguiente tenor: «Lamenta profundamente que el Libro Blanco no aborde la preocupación fundamental de fortalecer los sistemas públicos de pensiones».

¹⁶ BRAVO FERNÁNDEZ, C. y MARTÍN-SERRANO FERNÁNDEZ, E.: «La reforma de las pensiones en Europa: Alternativas negociadas vs. El modelo del Libro Blanco», *Lan Harremanak, Revista de Relaciones Laborales*, núm. 26, Universidad del País Vasco, 2012: «Una primera crítica se fundamenta sobre la orientación misma que se ha buscado para la elaboración del documento, ya que se centra en aspectos macroeconómicos pero no en el propósito social de las propias pensiones», pág. 90.

2.3. EL INFORME SOBRE EL ENVEJECIMIENTO 2012¹⁷

Sin duda, el Informe sobre el Envejecimiento 2012 conforma el documento, emanado de las instituciones europeas, que descende en mayor medida a la realidad europea, por cuanto pone de manifiesto tanto las reformas llevadas a cabo por los Estados miembros en el marco de la Estrategia 2020, como las consecuencias y resultados obtenidos por su incorporación a las correspondientes legislaciones nacionales.

Consecuencia del estudio de los resultados de las reformas implantadas recogido en el informe, cabe destacar en el ámbito de las pensiones una importante conclusión relativa al porcentaje del PIB que, según las proyecciones, se destinará al gasto en pensiones. Y es que desde el anterior informe que recogía este dato, en el año 2009¹⁸, las proyecciones de gasto actualizadas en 2012 contemplan un aumento menos pronunciado del porcentaje del PIB destinado a financiar las pensiones, pasando de un aumento del 2,3 % previsto en el año 2009 a un incremento de 1,5 puntos porcentuales recogido en el año 2012.

Las causas motivadoras de esta revisión proceden, según el informe, del impacto de las reformas llevadas a cabo en los últimos años por los países miembros, si bien se han de añadir a esta circunstancias, entre otras y a grandes rasgos, el comportamiento de la propia demografía y un menor crecimiento del PIB, debido a la crisis económico-financiera.

El informe, a su vez, trata de poner de relieve, en varias ocasiones, los ámbitos sobre los que actuar en relación con la sostenibilidad de los sistemas de pensiones, yendo más allá de la dependencia que muestran estos sistemas de los factores demográficos. En concreto, se pone el acento en la «generosidad»¹⁹ de los sistemas a través de la cobertura de contingencias, en un intento aparente de advertir que la protección recogida por aquellos puede exceder las posibilidades

¹⁷ «The 2012 Ageing Report. Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060)», *Joint Report prepared by the European Commission (DG ECOFIN) and de Economic Policy Committee (AWG)*, *European Economy 2/2012*, European Union, 2012.

¹⁸ [Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Abordar los efectos del envejecimiento de la población de la UE \(Informe de 2009 sobre el envejecimiento demográfico\)»](#), COM (2009) 180 final, de 29 de abril de 2009.

¹⁹ En el sentido de la conveniencia de reducir la generosidad de los sistemas europeos, se pronunciaba el Banco de España, en «Reformas de los sistemas de pensiones en algunos países de la UEM», *Boletín económico julio-agosto de 2011*, al reconocer que «desde una perspectiva de largo plazo, que es la adecuada para valorar los efectos de las reformas, la reducción de la generosidad de los sistemas públicos y la mayor participación del sector privado en la provisión de pensiones han contribuido a aumentar la sostenibilidad financiera de los sistemas públicos de pensiones, ya que, como se comentó anteriormente, las previsiones sobre el gasto en pensiones que se realizaban a mediados de los años noventa apuntaban hacia niveles de gasto insostenibles (superiores al 20 % del PIB), que habrían supuesto una presión notable para la realización de otras funciones del sector público. En la actualidad, las estimaciones de la Comisión Europea apuntan hacia un incremento del gasto en esta partida próximo a los 3 pp del PIB en los próximos 50 años, aunque con grandes diferencias por países», pág. 133.

económicas que poseen dichos sistemas, por lo que cabría rediseñar esa protección en relación con sus posibilidades de sostenibilidad.

Centrados en el análisis de las reformas y al margen de los puntos fuertes de las mismas en materia de jubilación y pensiones, situadas fundamentalmente en el aumento de la edad legal de jubilación y la desincentivación de la jubilación anticipada, existen otras modificaciones incluidas en las legislaciones nacionales que han ayudado a disminuir la presión sobre los sistemas públicos de pensiones. Así, hay una apuesta clara hacia sistemas que eligen como base de cálculo toda la carrera de seguro del trabajador puesto que plantean una ventaja en términos de financiación del sistema, en cuanto suelen dar como resultado pensiones de cuantías más bajas –por ser frecuente un salario más bajo al comienzo de la vida laboral y más alto al final de la misma–, frente a la fórmula en la que se eligen como base de cálculo x número de años a contar desde el final de la carrera de seguro, años que suelen coincidir con los salarios más elevados.

Por otro lado, están las fórmulas de revisión de las reglas de revalorización de las pensiones, diversas, que incorporan, además del IPC, la evolución de los salarios, el crecimiento del PIB o una combinación entre dos o más de estos factores.

Por último, se recogen las fórmulas de aplicación del denominado «factor de sostenibilidad»²⁰ y, alternativamente o en coordinación con él, los «coeficientes de reducción» incluidos en los mecanismos de cálculo que determinan el importe de la pensión de jubilación. Estos factores presentan como peculiaridad, entre otras, que pueden modificar los beneficios de pensión en orden a cambios demográficos, tales como la esperanza de vida en el momento de la jubilación o la relación entre las cotizaciones y las pensiones.

²⁰ La incorporación de distintos tipos de factor de sostenibilidad en los diferentes Estados, y singularmente en España, provocaron una importante respuesta en la doctrina. Entre los trabajos sobre esta materia, pueden verse: DESDENTADO BONETE, A.: «Reflexiones sobre el factor de sostenibilidad del sistema público de pensiones», *Revista de Derecho Social*, núm. 64, 2013; DEVESA CARPIO, J. E. et. al.: «El factor de sostenibilidad en el sistema de pensiones español: Regulaciones alternativas y efectos sobre los jubilados», *Actuarios*, núm. 31, 2012; DEVESA CARPIO, J. E., et. al.: «La Sostenibilidad de los Sistemas Públicos de Pensiones Europeas como pilar fundamental de un nuevo Estado de bienestar», Eurobask, 2014; DEVESA CARPIO, J. E. y DOMÍNGUEZ FABIÁN, I.: «Sostenibilidad, suficiencia y equidad: Más allá del factor de sostenibilidad», en AA. VV., *Pensiones, una reforma medular*, FEF/Círculo de Empresarios, Madrid, 2013; RAMOS QUINTANA, M.: «La nueva Ley Reguladora del Factor de Sostenibilidad del Sistema de Seguridad Social: Impacto y consecuencias sobre las mujeres», *Revista de Derecho Social*, núm. 64, 2013; TORTUERO PLAZA, J. L.: «Ley 13/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social: Régimen jurídico», *Relaciones Laborales*, núm. 5, 2014; MONEREO PÉREZ, J. L. y FERNÁNDEZ BERNAT, J. A.: *La sostenibilidad de las pensiones públicas. Análisis de la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del sistema de Pensiones de la Seguridad Social*, Madrid: Tecnos, 2014.

Tabla 1. Países que han incorporado a sus sistemas de pensiones el factor de sostenibilidad y/o coeficiente reductor en orden a la edad de jubilación vinculada a la esperanza de vida

País	Factor de sostenibilidad	Coeficiente reductor en orden a la edad de jubilación
Alemania	X	
Finlandia	X	
España	X	X
Italia	X	X
Francia	X	
Letonia	X	
Polonia	X	
Portugal	X	
Suecia	X	
Noruega	X	
República Checa		X
Dinamarca		X*
Grecia		X**
Países Bajos		X
* Dependiendo de la decisión parlamentaria.		
** No incluido en las proyecciones de pensiones.		
Fuente: «The 2012 Ageing Report. Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060)».		

En definitiva, estas nuevas incorporaciones de factores en el cálculo en la mayoría de los casos provocan una reducción los derechos de pensión y, por tanto, tienen un impacto positivo en la sostenibilidad tanto de los sistemas públicos de pensiones como sobre las finanzas públicas, en general.

No hay que olvidar respecto de la medida «estrella» en las reformas practicadas, esto es, la elevación de la edad legal de jubilación, que esta será efectiva «a condición de que el mercado de trabajo permita trabajar durante más tiempo», en palabras textuales del informe. Cuestión esta que no es en absoluto baladí, pues pone de manifiesto que la fórmula de aumento de la edad legal de jubilación tendrá impacto en la medida en que haya trabajadores sobre los que impactar, esto es, en la medida en que haya personas trabajando en las edades inmediatamente anteriores a la establecida como edad legal de jubilación. Así, es el propio mercado de trabajo el que tiene que solventar las carencias, a través de la promoción de unas tasas de actividad de los sujetos sobre los que pretende impactar la medida –trabajadores de mayor edad– que tienen que ser lo suficientemente altas como para conseguir el objetivo perseguido –acumulación de más derechos de pensión, consecuentemente, una pensión más alta–. En contraste con este comportamiento del mercado, que sería el ideal, lo que en la práctica sucede es la existencia de una escasa, caso de haberla, posibilidad de que los trabajadores, a partir de una determinada edad, puedan mantener el puesto de trabajo. En este último caso, en el que es difícil mantener el puesto de trabajo du-

rante los últimos años de vida activa del trabajador, la consecuencia de la medida sería, inevitablemente, aumentar la brecha entre el momento de salida del mercado laboral y el de acceso a la jubilación, que conllevaría necesariamente una disminución en los derechos de pensión, esto es, una disminución de la cuantía de la pensión.

2.4. ESTUDIOS PROSPECTIVOS ANUALES SOBRE EL CRECIMIENTO (2013-2015)

La evolución de los Estudios Prospectivos Anuales, desde el primero, publicado en 2011 hasta el último, que vio la luz a finales del año 2014, ha venido marcada por la crisis económico-financiera, tratada con una perspectiva intermitente entre estados de situación económica y social grave y otras de leve recuperación nunca consolidada hasta la fecha de publicación del último estudio.

Si bien las prioridades marcadas por todos y cada uno de los estudios anuales publicados son comunes, y coincidentes con las recogidas por la Estrategia 2020, cabe concluir que la pretendida evolución marcada por los Estudios Prospectivos no ha sido tal, puesto que han seguido una línea idéntica de promoción de medidas que, al no alcanzarse o apenas mejorar año tras año, han permanecido prácticamente inamovibles y donde solo se puede destacar la consecución de una de las prioridades, eso sí, con diversas ramificaciones. Esta es la relacionada con el aumento de la edad legal de jubilación por parte de los Estados miembros, siendo 23 –de los 28– los que ya han legislado sobre este término. En muchos casos, estas reformas han ido acompañadas de una igualación en la edad de jubilación de hombres y mujeres²¹; también se ha establecido, en buen número de países, un vínculo explícito y sostenible entre la edad de jubilación y el aumento futuro de la esperanza de vida, como se ha visto y, en la mayoría de los Estados, se han tomado importantes medidas para restringir el acceso a la jubilación anticipada y a las formas prolongadas de desempleo o prestaciones por invalidez, que eran utilizadas como sustituto de la jubilación anticipada.

Lo cierto es que el Estudio Prospectivo Anual (2014) reconoce que la creación de empleo llega tímidamente al escenario europeo, sin embargo, existe una divergencia creciente en la relación empleo-resultados sociales entre los Estados miembros, como ya se había puesto de manifiesto en los Estudios Prospectivos anteriores. Esto es, existe un desfase temporal, de mayor o menor incidencia dependiendo del Estado miembro del que se trate, entre la recuperación económica y sus efectos sobre el empleo, en consecuencia, no cabe esperar, ni se espera, que la situación mejore de manera rápida. De esta circunstancia se deriva una época, aún por llegar, en la que las desigualdades sociales podrían aumentar²².

²¹ Este ha sido el caso de República Checa, Estonia, Grecia, Croacia, Italia, Lituania, Malta, Polonia, Eslovenia, Eslovaquia y Reino Unido.

²² Efectivamente, así ha ocurrido, pues la Comisión Europea, a finales de 2014, reconoce que «mientras que, por término medio, la ratio S80/S2015 (la ratio de distribución de la renta por quintiles o ratio S80/S20 es una medida de la desigualdad de la distribución de la renta) permaneció estable entre 2008 y 2013 en la UE, las desigualdades entre

En el año 2015 el correspondiente Estudio Prospectivo anual confirma la débil, modesta y frágil recuperación anunciada por su predecesor en 2014, reconociendo que esta ha sido aún más inconsistente de lo previsto. El impulso, que marcó el incipiente y relativo optimismo recogido en el Estudio de 2014, comenzó a ralentizarse, si cabe, en la primavera de 2014 y, si bien es cierto que este frenazo se debe en parte al entorno económico mundial imperante, también lo es que ciertos factores internos específicos están impidiendo que la Unión Europea crezca con mayor rapidez.

El recurrente tema de las reformas de los sistemas de pensiones ocupa un espacio residual en este informe (2015), puesto que como se anuncia, la mayor parte de los Estados miembros han procedido en los últimos años a llevar a cabo las importantes reformas en sus sistemas pensionales requeridas por las instituciones europeas, con lo que únicamente queda solicitar nuevas medidas a aquellos Estados que, según las recomendaciones específicas por países publicadas en 2014, estaban pendientes de llevarlas a cabo.

2.5. EL INFORME SOBRE ADECUACIÓN DE LAS PENSIONES 2010-2050²³

El enfoque multidisciplinar que corresponde desarrollar en el espacio de la adecuación de los sistemas de pensiones europeos constituye la principal característica de este informe, dado que abarca la contextualización completa, no solo de un área de la política de pensiones de jubilación sino de la estructuración general de una época de la vida de las personas, en relación con el ámbito de la protección social: la vejez.

Asentado ya en las bases de cierta mejora en las expectativas de gasto, de menor gasto, unido a los sistemas de pensiones europeos²⁴, el informe alerta sobre el elevado riesgo de pobreza que padecen los trabajadores jubilados, ya que el 20% de los ciudadanos de más de 65 años en la

Estados miembros son muchas y cada vez mayores. Las desigualdades han aumentado en la mayoría de los Estados miembros del sur (España, Grecia, Italia y Chipre), en Croacia, Estonia, Dinamarca y Hungría y, ligeramente, en Irlanda y Austria. A pesar de las mejoras recientes, las desigualdades también siguen preocupando especialmente en Bulgaria, Grecia, Letonia, Rumanía, España y Lituania». [«Proyecto de Informe Conjunto sobre el Empleo de la Comisión y del Consejo que acompaña a la Comunicación de la Comisión relativa al Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento para 2015»](#) Bruselas, 28 de noviembre de 2014, COM (2014) 906 final, pág. 18.

²³ «Social Protection Committee's Pension Adequacy Report 2012: Report on pension adequacy 2010-2050. The Social Protection Committee to: Permanent Representatives Committee (part I)», 10488/12 ADD 1, Bruselas, 5 de junio de 2012.

²⁴ Resulta oportuno referirse aquí a que uno de los principales motivos para lograr esa mejor capacidad de resistencia, basada en el menor gasto de los sistemas pensionales europeos, radica en una menor generosidad, o en una menor cuantía de las pensiones, según se quiera ver, adoptada por la mayor parte de los Estados miembros, en la medida en que los sistemas obligatorios (primer pilar), según MORALES RAMÍREZ «tenderán a ser cada vez menos generosos, en primer lugar por la ampliación del periodo del historial laboral, al tomarse en cuenta los ingresos de toda la vida activa, y en segundo lugar por los ajustes demográficos en la fórmula de cálculo de la pensión, que también implicará reducción en las prestaciones». MORALES RAMÍREZ, M. A.: «La política de la UE sobre la vejez», *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 12, 2011, págs. 63-88.

Unión Europea están próximos o inmersos en situaciones de pobreza. Con mayor incidencia, aún, en el caso de las mujeres, reflejo de las diferencias de género existentes en el mercado laboral²⁵. La relación de causa-efecto es clara: todas las reformas estructurales realizadas –sin perjuicio del impacto de las medidas vinculadas a la crisis y seguramente irrecuperables– han provocado una reducción en la cuantía de las pensiones de jubilación.

En la tónica mostrada por la política institucional de la Unión Europea en los últimos años, se insiste en la necesidad de acudir a espacios de ahorro complementarios en forma de planes de pensiones privados²⁶. Así, establece un escenario proyectado en el año 2050 donde el elemento principal en el marco de las pensiones de vejez lo constituyen los sistemas públicos de pensiones que deberán seguir constituyendo la principal fuente de ingresos de los jubilados –con los matices que analizaremos seguidamente– pero, eso sí, se deja entrever una pérdida real de poder adquisitivo de estas pensiones públicas al determinar que serán necesarios sistemas complementarios de pensiones –profesionales e individuales– para adquirir unos mayores ingresos. De hecho, el informe, al establecer las causas que han motivado una mejoría de la situación en los últimos años, indica que el hecho de que haya aportaciones a más pilares (segundo y tercero), ha contribuido positivamente al fortalecimiento de los sistemas públicos.

Consecuencia de las recientes reformas, los ciudadanos de la Unión Europea van a tener que mostrar un comportamiento diferente al mantenido hasta ahora, pues de la situación de dependencia de un sistema público al que aportaban a lo largo de toda su carrera profesional para obtener sus pensiones de vejez, han pasado a una suerte de dependencia solidaria entre los diferentes pilares a los que habrán de acudir para la protección de su pensión de jubilación. Y esto es así porque la tarea emprendida por esas reformas camina hacia la garantía de una pensión que ponga a disposición del trabajador unos ingresos mínimos durante los años de jubilación, dejando en manos del segundo y tercer pilar, y de la capacidad de cada trabajador de acceder a ellos, la obtención de unos mayores ingresos, normalmente los necesarios para poseer una cierta calidad de vida durante ese periodo de vejez.

Así, la cuestión se presenta meridiana, pues si hasta ahora las pensiones de vejez ofrecían a sus beneficiarios la posibilidad de disfrutar, a lo largo de su jubilación, de una prestación que mantenía sus estándares de vida de forma similar a los disfrutados durante el tiempo de trabajo, financiados a través de los sistemas públicos a los que previamente habían contribuido, a partir de ahora se plantea una reestructuración de la situación con el objetivo de que el pilar público de los sistemas de pensiones garantice un mínimo de subsistencia, dejando en manos de los sistemas privados las rentas que puedan garantizar una mínima calidad de vida.

²⁵ En este sentido, véase GONZÁLEZ SÁNCHEZ, V. M. y DE LOS RÍOS SASTRE, S.: «Estrategia Europa 2020: Mujer, educación y empleo», *CLM, Economía*, núm. 17, 2010, págs. 231-261.

²⁶ MORALES RAMÍREZ, M. A.: «La política de la Unión Europea sobre la vejez»,... *op. cit.*, indica que «si bien reconocen (*las instituciones europeas*) que las pensiones públicas de reparto del llamado primer pilar proporcionan una protección segura, duradera y efectiva, también se observa su inevitable reducción a través del fortalecimiento de las pensiones complementarias, mayoritariamente de capitalización individual, olvidando que producen desigualdades según niveles de ingreso, sector productivo, estabilidad en el empleo y sexo», pág. 84.

Como se ha mencionado, el informe recoge ese menor gasto proyectado para las próximas décadas en los sistemas de pensiones, al haberse disminuido los beneficios de pensiones. Consecuencia de esta observación, parece lógica la secuencia de pensamiento que invita a reflexionar sobre la siguiente situación: en aras de la sostenibilidad de los sistemas públicos de pensiones se han llevado a cabo de manera sistemática incrementos en la edad de jubilación de la mayoría de los Estados miembros; a su vez, se marca, como objetivo colateral, el que las personas permanezcan durante más años en el mercado de trabajo, al menos hasta alcanzar la edad legal de jubilación, circunstancia que lleva implícito el mantenimiento de unas elevadas tasas de actividad, sobre todo la referida a los trabajadores de mayor edad. Pues bien, la primera medida ha logrado una implantación inmediata alcanzando su objetivo de manera precisa y rápida, esto es, la mayor parte de los Estados miembros han aumentado la edad legal de jubilación en los últimos años; sin embargo, la segunda y, consecuentemente, la tercera medida no han alcanzado sus objetivos, lo que deriva directamente en que, en la actualidad, se exige a los trabajadores unas carreras de seguro más largas de las que se exigían hasta ahora para tener derecho a similares derechos de pensión, pero el mercado laboral imposibilita conseguir trabajo porque no ofrece en la práctica posibilidades reales de permanencia en activo a los trabajadores de edad avanzada. Como consecuencia de ello, asistimos a una fructificación de medidas tendentes a minorar los derechos de pensión y a un evidente fracaso de las medidas que pueden aumentar esos derechos, lo que se traduce, en líneas generales, en menores derechos de pensión y menor cuantía de la prestación de vejez.

Es el propio Comité de Protección Social el que reconoce la incapacidad demostrada para conseguir que el mercado de trabajo proporcione suficientes oportunidades de empleo a los trabajadores de mayor edad, constituyendo aún un problema las jubilaciones anticipadas que, tras más de 20 años de políticas tendentes a minorar su utilización, primero, y prácticamente eliminarla, después, no ha conseguido alcanzar, ni aproximarse siquiera, a los intervalos estimados como correctos para la utilización de esta figura²⁷.

Finalmente, podemos concluir que el papel de los sistemas públicos de pensiones diseñados para el futuro por la Unión Europea debe ser estrictamente el de evitar la pobreza a sus beneficiarios mientras que, complementariamente, se deja en manos de los sistemas privados la sustitución de los ingresos dejados de percibir al abandonar la vida activa. Estaríamos hablando, en este último caso, de la asunción por parte del interesado de los riesgos inherentes a las estrategias de inversión que, individualmente, decida adoptar.

²⁷ A fecha de 2013, la OECD reconoce en su Informe «Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 indicators», OECD Publishing, 2013, que el problema que presenta el uso de la jubilación anticipada no se ha solucionado pese a que muchos países han endurecido su regulación de acceso a esta figura jubilatoria, págs. 54-55 (última fecha de consulta: 28 de febrero de 2015). Disponible en: <http://www.oecd.org/pensions/public-pensions/OECDPensionsAtAGlance2013.pdf>

2.6. INFORME SOBRE UNA AGENDA PARA UNAS PENSIONES ADECUADAS, SEGURAS Y SOSTENIBLES (2013)²⁸

A través de este informe, el Parlamento Europeo rechaza los severos recortes llevados a cabo en los Estados miembros más duramente afectados por la crisis, que han tenido como consecuencia un aumento del número de pensionistas abocados a vivir en situaciones de pobreza. Sin embargo, anima a los países a seguir rigiéndose, en la actualidad y a futuro, por la austeridad en sus finanzas públicas.

Este recurso a la austeridad reinante en las políticas sociales europeas explica en buena lógica la fuerte apuesta que realiza el Parlamento Europeo por la que ya constituye una recomendación general de la Unión Europea en la materia, esto es, la apuesta por unos sistemas de pensiones basados en un formato multipilar²⁹ o de varios pilares³⁰. Este modelo, por el que se apuesta en la Unión Europea desde hace ya varios años, estaría compuesto, en términos generales por:

- a) Una pensión pública universal, por reparto.
- b) Una pensión complementaria, profesional, de capitalización, resultado de un convenio colectivo en el ámbito nacional, sectorial o empresarial o resultado de la legislación nacional, accesible a todos los trabajadores afectados.
- c) Una pensión de vejez del tercer pilar generada a partir de planes de ahorro privados, con incentivos equitativos para trabajadores con ingresos bajos, trabajadores por cuenta propia y trabajadores que no tengan los suficientes años de cotización en cuanto a su régimen de pensión laboral.

²⁸ Informe elaborado por la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales, de fecha 10 de abril de 2013 [2012/2234 (INI)].

²⁹ Un amplio análisis del modelo de pilares múltiples (o sistema multipilar) en DEL ÁGUILA CAZORLA, O.: «Transformación y reforma de los sistemas de pensiones ¿Hacia un nuevo modelo?» (última fecha de consulta: 20 de febrero de 2015) <http://eprints.ucm.es/10353/1/T31579.pdf>, 2010. En sentido crítico respecto al sistema multipilar, entre otros, «Seguridad Social para todos: Reforma de las pensiones en Europa Central y del Este», *Social Watch*, septiembre de 2007, donde se recogen las críticas del Grupo de Evaluación Independiente (GEI) al modelo de reforma de pensiones del Banco Mundial.

³⁰ El auge conseguido por los denominados «sistemas multipilar» procede de la publicación, por el Banco Mundial, del Informe «Envejecimiento sin crisis», en octubre de 1994 en el que se apostaba por la modificación de los sistemas de pensiones públicos existentes en ese momento hacia sistemas que albergasen la financiación a través de tres pilares: el primero, público, tendría como objetivo limitado el de aliviar la pobreza en la ancianidad y coasegurar numerosos riesgos; el segundo pilar, obligatorio, totalmente financiado y de administración privada que puede adoptar dos modalidades, bien la de los planes de ahorro personales, bien la de los planes ocupacionales, y que se encargaría de la función de ahorro de toda la población. Por último, un tercer pilar que estaría constituido por los planes de ahorro voluntarios, ocupacionales o personales, y que proveería protección adicional para la gente que deseara un mayor ingreso y mayor seguridad en la vejez, págs. 17-19.

Según este planteamiento, el primer pilar debe constituir, bien solo o bien combinado con el segundo, unos ingresos de sustitución suficientes y dignos, en relación con los salarios que el trabajador tenía cuando estaba en activo y a los que resulta deseable unir, complementándolos, los procedentes del tercer pilar.

Nótese la expresión «trabajadores con ingresos bajos» que el propio informe recoge refiriéndose a los colectivos a los que va destinado, fundamentalmente, el tercer pilar. Cabe, al menos, preguntarse de dónde procederán las aportaciones que el trabajador «con ingresos bajos» debe hacer a ese tercer pilar y, caso de haberlas, en qué cuantía se reflejarán. A partir de esta cuestión, es fácilmente deducible que, en mayor medida, la promoción de los planes de ahorro privado beneficiarán a quienes tengan la suficiente capacidad de ahorro –que, normalmente, no serán los trabajadores con «ingresos bajos»– lo que consecuentemente implica que se producirá un traslado del ahorro privado a planes de pensiones de ahorro privado, por tanto, no se potencia tanto la creación o aumento del ahorro, que sería la opción deseable, como la simple traslación del mismo. Traslado, por cierto, que además se ve recompensado con importantes deducciones fiscales, de mayor o menor entidad dependiendo del Estado miembro de que se trate y cuyo mayor impacto recaerá, de nuevo, sobre los trabajadores que presentan sueldos más elevados.

Dicho lo cual, no se acaban ahí los problemas de viabilidad, al menos en relación con los objetivos pretendidos con las políticas europeas, de estos planes de pensiones privados³¹. Cabe añadir la imposibilidad mostrada por los sistemas de pensiones privados de capitalización de ahorrar costes o reducir riesgos³². En primer lugar, porque tales planes traen consigo un aumen-

³¹ En relación con la falta de solidez en el desarrollo de la estructuración futura de los planes de pensiones basados en los tres pilares, en concreto, en el segundo pilar, queda claro con los ejemplos de Hungría y Polonia recogidos por FULTZ: «En 1997 Hungría y Polonia fueron los primeros países de Europa Central en privatizar parcialmente sus sistemas nacionales de pensiones. Para ello desviaron parte de las cotizaciones al régimen público de pensiones a cuentas de inversión individuales gestionadas de manera privada. Tras la crisis económica mundial, ambos gobiernos racionalizaron estos regímenes de segundo pilar: en diciembre de 2010 Hungría dejó de financiar las cuentas y recuperó la mayor parte de los saldos de las cuentas de los trabajadores y, en abril de 2011, Polonia redujo el desvío de cotizaciones al segundo pilar. Los factores que llevaron a estas reducciones se remontan a los proyectos originales del segundo pilar de 1997, que omitieron condiciones fundamentales relacionadas con la financiación de las cuentas, el proyecto de las prestaciones privadas y la reglamentación de las comisiones de gestión privada. A pesar de que a lo largo de la puesta en práctica los dos gobiernos trataron de compensar la ausencia de estas condiciones de proyecto, los resultados fueron limitados. Al reducir el rendimiento de las inversiones y aumentar los costos de los préstamos, la crisis económica mundial llevó la problemática a un punto crítico», FULTZ, E.: «Enseñanzas de la reducción de las pensiones del segundo pilar en Hungría y Polonia», *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 65, 2012, págs. 1-29.

³² Respecto de los riesgos, múltiples, sirva como ejemplo, a propósito de la denominada crisis de deuda en Europa, el recogido por BLACKBURN: «Los jefes de gobierno de la eurozona tramaron finalmente un plan a finales de octubre de 2011 por el que los propietarios privados de deuda griega aceptarían una rebaja "voluntaria" del 50%. Esto fue un trauma para los inversores institucionales, compañías de seguros y fondos de pensiones, que habían adquirido bonos denominados en euros cubiertos por seguros CDS como activos "libre de riesgos", de conformidad con el mandato de sus clientes. Aunque algunos estaban asegurados contra una rebaja parcial, la mayoría no lo estaban». BLACKBURN, R.: «Crisis 2.0», *New Left Review*, vol. 72, núm. nov/dic. 2011, págs. 33-62.

to de costes –con impacto negativo especialmente sobre los trabajadores que reciben salarios bajos– y, en segundo lugar, porque tras la crisis de 2008, quedó en evidencia la volatilidad³³ que presentan estos planes en el mercado financiero, así como su dependencia respecto de los ciclos económicos³⁴. A ello cabría añadir otros factores negativos, como los costes administrativos que presentan este tipo de planes, la falta de información de los usuarios en la materia, los bajos tipos de interés que obtienen los fondos ubicados en el segundo pilar –y que previsiblemente se mantendrán a corto y medio plazo–, los problemas derivados de una cuestionable gobernanza de los fondos de pensiones de empleo³⁵, y las dificultades, mencionadas, de ahorro de los trabajadores con sueldos más bajos. Tal cúmulo de circunstancias invita a plantearse, de consolidarse el cambio propuesto desde la Unión Europea³⁶ en este ámbito, la posible creación de dos tipos de trabajadores en este orden, los primeros, los que poseen elevados sueldos, que dispondrán de una protección fuerte del primer pilar básico –dado que se relaciona con las cotizaciones realizadas en base al sueldo– y que complementarán con un, también fuerte, apoyo en el segundo y tercer pilar basados en sus posibilidades de ahorro; en segundo lugar, nos encontramos con trabajadores con bajas retribuciones salariales, con un primer pilar de protección básico y sin apenas posibilidades de acceso a los pilares complementarios, pues su capacidad de ahorro suele ser inexistente o, en su caso, mínima. Se abre de nuevo, así, un debate superado en los inicios del siglo XX sobre el fracaso de la capacidad de previsión del individuo y el establecimiento del seguro obligatorio como respuesta a ese fracaso.

-
- ³³ Así lo apuntan ALDECOA y VALERO: «Los sistemas de capitalización se han visto impactados como no podía ser de otra forma por la enorme volatilidad de los mercados y la pérdida de valor de los mismos (...). Los sistemas de capitalización de prestación definida sufren también la erosión de la rentabilidad aflorando déficits que el promotor del plan debe cubrir según las normas del propio plan, pero que a efectos de las empresas promotoras supone, en base a la normativa contable internacional, un reflejo en sus estados financieros prácticamente inmediato, y propuestas de revisión de los niveles de beneficio para los trabajadores, a efectos de minorar los desequilibrios». ALDECOA, J. A. y VALERO, D.: «Los efectos de la crisis en los sistemas de pensiones», *Boletín de Estudios Económicos*, vol. LXVIII, núm. 210, 2013, págs. 521-522.
- ³⁴ El propio Libro Blanco recoge que «la crisis ha puesto de relieve la vulnerabilidad de los planes de pensiones de capitalización frente a las crisis financieras y los recesos económicos. También ha hecho hincapié en la necesidad de revisar el marco regulador y el diseño de los planes de pensiones para mejorar la seguridad de los que tienen carácter privado», pág. 14.
- ³⁵ Según el propio Informe «existen varios indicadores que apuntan a que estas quiebras (las de los Fondos de Pensiones de Empleo), son causadas por deficiencias en su gobernanza y sus prácticas de gestión de riesgos».
- ³⁶ Como afirmara GARCÍA VIÑA, «uno de los objetivos fundamentales de la UE en esta materia es encontrar un buen equilibrio entre seguridad y asequibilidad». GARCÍA VIÑA, J.: «Los fondos de pensiones de empleo. Comentario a la Directiva 2003/41/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de junio de 2003, relativa a las actividades y a la supervisión de los fondos de pensiones de empleo», *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. 52, 2004, pág. 98. Sobre esta función y su espacio, más detenidamente, GARCÍA VIÑA, J.: «¿El futuro de la Seguridad Social en manos de los sistemas complementarios?», *RTSS.CEF*, núm. 242, 2003, págs. 85-100. En esta misma línea, PIETERS, D.: «La seguridad social en Europa: Entre la conservación del pasado y la construcción del futuro», en AA. VV., *El futuro europeo de la protección social*, Murcia: Laborum, 2010, págs. 265-293.

Desde el planteamiento hecho por este informe, el futuro de las pensiones pasa por el ahorro privado de los trabajadores aunque se mantenga la apuesta por el fortalecimiento de los sistemas públicos de reparto que han de encontrar el espacio para sanearse a partir de la elevación de las tasas de empleo³⁷, el retraso de la edad de jubilación y la implantación de políticas activas de participación en el mercado laboral.

3. LA POLÍTICA DE AUSTRERIDAD Y SU IMPACTO SOBRE LAS PENSIONES

El impacto de las medidas socioeconómicas impulsadas por la Unión Europea –con mayor fuerza desde principios del año 2010–, basadas en la austeridad presupuestaria³⁸ ha invadido prác-

³⁷ Respecto a los diferentes datos mostrados en relación con las tasas de empleo de los trabajadores de mayor edad por los diferentes Estados miembros, SÁNCHEZ-URÁN AZAÑA apunta años «a que las diferencias o divergencias entre los países de la UE, aun cuando la esperanza de vida después de los 65 años de edad y la tasa de dependencia fuera muy similar, se produce porque la dirección hacia el cambio de tendencia está limitada por las acciones previas en relación con el grado de utilidad o funcionalidad de las medidas adoptadas, con la inercia institucional, con el coste de la desviación frente a las políticas continuistas, con la consecución o no de un índice o tasa de "retorno" ...; por tanto, en función de la muy diferente perspectiva que cada país ha adoptado sobre el problema y el reto del envejecimiento activo, de cuál haya sido la aproximación nacional a este reto, mediatizada por el contexto institucional, social, político y económico y de si las nuevas políticas siguen en la práctica el enfoque de las grandes propuestas que, en gran medida, exigen inevitables opciones menos rentables políticamente. Diferencia "macro" entre los países de la Unión Europea que también se aprecia a nivel "micro", es decir, en la diferente posición adoptada para dar respuesta a los distintos grupos que integran la categoría de edad avanzada, atendiendo al género, diferencias racionales o étnicas, entre otras», en SÁNCHEZ-URÁN AZAÑA, Y.: «Envejecimiento activo: Política Social y Derecho», *Civitas, Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 160, octubre-diciembre 2013, págs. 74-75.

³⁸ Conviene llamar la atención en este punto sobre «que las estrategias de austeridad emprendidas por los gobiernos nacionales no van acompañadas de estudios de impacto, ni han sido sometidas a debates políticos o públicos en relación con las consecuencias sociales de las mismas. Se esgrimen argumentos que ya cuentan con cierta trayectoria en la crítica neoliberal al Estado de bienestar. Son argumentos simples y en buena medida erróneos en relación con las políticas sociales amenazadas por los recortes. En primer lugar, el argumento del elevado coste de las políticas sociales se confunde intencionadamente con el de la escasa eficacia de los sistemas públicos. Si algo ha podido evidenciarse en las políticas sociales de los estados de bienestar europeos es, precisamente, su eficacia: el éxito de la atención sanitaria en la calidad y esperanza de vida de la población: el efecto de los sistemas educativos en la extensión de la igualdad de oportunidades y en la mejora de la productividad de los recursos humanos, la incidencia de las pensiones y prestaciones de desempleo en la redistribución de ingresos y la disminución de la pobreza. De hecho, en esta crisis, frente a los fallos de los mercados financieros o la debilidad de los sectores productivos, las políticas sociales europeas han mostrado su fortaleza y eficacia amortiguando los efectos negativos. Sería distinto sostener un profundo debate público que se ciñera exclusivamente al coste de estos mecanismos estabilizadores e incluyera advertencias sobre los costes implícitos del recorte, así como los riesgos de una sociedad cada vez más desigual y, por tanto, de una pérdida de cohesión social». LAPARRA, M. y PÉREZ ARANSUS, B. (coords.) en «Crisis y fractura social en Europa. Causas y efectos en España», *Colección Estudios Sociales*, núm. 35, 2012, págs. 26 y 27.

ticamente la totalidad de políticas sociales promovidas por los Estados miembros desde entonces³⁹, con resultados al menos cuestionables⁴⁰, ocupando las pensiones un lugar preeminente entre

³⁹ Entre otros, BUSCH, K., reconoce que la aplicación de los paquetes de medidas europeas *Six-pack* (2011), *Two-pack* (2013) y el Pacto Fiscal Europeo (2012) –medidas todas ellas que buscan el endurecimiento de la disciplina impositiva de los Estados miembros, tratan de reafirmar el pacto de estabilidad y crecimiento así como corregir los desequilibrios económicos entre regiones y, por último, amplían el control de la Comisión Europea sobre los presupuestos nacionales de dichos Estados–, ha traído consigo una «dura política de austeridad en la Unión Europea, que se evidenció en mayor medida en los países que habían recibido créditos de emergencia (misiones de la Troika). La Troika, compuesta por el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Central Europeo (BCE) y la Comisión Europea, acordó programas de ajuste en los Estados deudores (reducción del presupuesto, recortes salariales, disminución del gasto social, etc.) y controló su cumplimiento», en BUSCH, K.: «¿Una Europa para todos? La crisis de la Unión Europea y la Gran Coalición Alemana», *Nueva Sociedad*, núm. 250, marzo-abril 2014, pág. 30. Respecto del error que ha representado tal austeridad, BUSCH, K. y HIRSCHL D. destacan: «Las fuerzas políticas dominantes están exacerbando la crisis con una dosis más fuerte del medicamento incorrecto. La Comisión Europea y muchos gobiernos del Viejo Continente, liderados por Alemania y Francia, creen que podrán superar la crisis en los países deficitarios mediante un severo programa de austeridad y recortes salariales. Pero de esta forma no se solucionarán los problemas económicos de la Unión Europea ni se aliviarán los conflictos sociales», en BUSCH, K. y HIRSCHL, D.: «Europa en la encrucijada. Propuestas para salir de la crisis», *Nueva Sociedad*, núm. 235, septiembre-octubre 2011, pág. 51. En este sentido, GUILLÉN ROMO, H. en «Intégration monétaire, crise et austerité en Europa», *Prob. Des [on line]*, vol. 42, núm. 165, 2011, págs. 113-140, se refiere en estos términos a dicha política: «Bajo la presión de los mercados, de las agencias de notación, del FMI y de la Comisión Europea, los gobiernos europeos (...) implementaron, desde 2010 para algunos y 2011 para todos, políticas de austeridad o de rigor fuertemente restrictivas que dañarán el crecimiento. Así cuando la fragilidad de la reactivación debió haber conducido a proseguir estrategias presupuestales de reactivación, varios países europeos (Inglaterra, Italia, Alemania, Francia, España, Grecia, Portugal, Irlanda, Dinamarca y Rumanía) bajo la presión de los mercados financieros, emprendieron en la primavera 2010 un viraje hacia el rigor para reestablecer el equilibrio de las finanzas públicas. En efecto, se comenzaron a aplicar programas de austeridad sin precedente en Europa como los que conoció América Latina en los años ochenta y que condujeron a "la década perdida". Dichos programas, que olvidan que en la historia económica reciente no existe un solo país que habiendo aplicado el rigor presupuestal haya generado un aumento de crecimiento, condenan a los países europeos a un retroceso de actividad en el corto plazo y a un largo periodo de recesión». Por su parte, las propias instituciones europeas han hecho crítica de este excesivo recorte en gasto, como muestra el propio Dictamen aquí analizado (2014/C 226/04) al manifestarse en los siguientes términos: «Las cuestiones pendientes sobre la financiación constituyen un punto débil de la iniciativa de la Comisión y hay que señalar que, sin una modificación de la actual política de recortes unilaterales de gastos, la aplicación satisfactoria de las propuestas destinadas a aumentar la inversión social tiene pocos visos de realidad», pág. 22.

⁴⁰ En relación con las políticas de austeridad, entre otros, a este respecto, HERNÁNDEZ MORENO, J. J.: «Las políticas de austeridad, un balance. Consecuencias políticas, económicas y sociales de los rescates bancarios en los países periféricos de la Unión Europea», Fundación Alternativas, *Memorando Opex*, núm. 189/2014, págs. 6-8, quien afirma que: «La situación actual del modelo político, económico y social de la Unión Europea y, en particular, en los países periféricos demuestra que la política de austeridad que busca disminuir el gasto público, reducir salarios y flexibilizar los mercados laborales con el propósito de bajar los niveles de endeudamiento y aminorar los intereses de la deuda ha sido un completo fracaso».

Ante esta situación, cabe señalar que en cuestión de semanas han aparecido tres informes de tres instituciones internacionales –El Banco Mundial (2014), «Riesgo y oportunidad: La administración del riesgo como instrumento de desarrollo». [En línea]. Disponible en (última fecha de consulta: 20 de febrero de 2015): <http://bit.ly/1euQ7Cu>; Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2014) *Social Justice in the EU-A Cross-National Comparison*. [En línea]. Disponible en (última fecha de consulta: 20 de febrero de 2015): http://www.sgi-network.org/docs/2014/basics/Social_Justice_in_the_EU_2014.pdf; Organización Internacional del Trabajo (2014), *World of Work 2014: Developing with jobs*. [En línea]. Disponible en (última fecha de consulta: 20 de febrero de 2015): <http://www>.

las áreas-objetivo de esa política de recortes, al haberse llevado a cabo reformas en este ámbito al menos en 23 de los 28 Estados miembros, como recoge el Estudio Prospectivo anual sobre el crecimiento para el año 2014⁴¹.

Reformas, todas ellas, que en mayor o menor medida y siempre respetando las divergencias presentadas por los diversos Estados miembros, han significado, en líneas generales, una reducción en los derechos de pensión de los trabajadores de los países afectados por aquellas. A continuación, se realiza un breve análisis del impacto de esas políticas de austeridad sobre los elementos claves de las reformas que se han llevado a cabo en los sistemas de pensiones desde el año 2010, en gran número de países.

Acerca de la medida protagonista del cambio en los sistemas pensionales, la elevación de la edad de jubilación, lo cierto es que su implantación no es, en sí misma y en sentido estricto, una medida de austeridad. Sin embargo, sí adquiere tal condición si la relacionamos con la segunda vertiente de dicha medida, esto es, las posibilidades de permanecer en el mercado de trabajo una vez alcanzada la edad próxima a la edad legal de jubilación. Y esto es así porque aunque el planteamiento teórico inicial es conseguir el aumento del número de años que el trabajador permanece en activo –cuestión altamente razonable en términos de sostenibilidad si tenemos en cuenta el elevado porcentaje de personas que abandonan tempranamente el mercado de trabajo e, incluso, valorando el aumento de la esperanza de vida, entre otras razones–, lo cierto es que ante la falta

ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_243961.pdf – expresan su gran alarma por el enorme deterioro del mercado de trabajo en la mayoría de países de las denominadas economías avanzadas. El panorama de la economía internacional, según las últimas proyecciones del FMI, muestra que la recuperación mundial continuará de manera desigual, a un ritmo ligeramente más débil que el previsto en abril de 2014. Esta institución pronostica que el crecimiento mundial medio será del 3,3% en 2014 –es decir, sin variación con respecto a 2013– y que se elevará a 3,8% en 2015. En cuanto a la zona euro, los nuevos pronósticos del FMI contemplan un crecimiento menos vigoroso con una expansión del PIB del 0,8% en 2014 y el 1,3% en 2015, por debajo del 1,1 y el 1,5% previsto en julio y lejos del 0,9 y el 1,6% que respectivamente espera el BCE.

En 2013 el Parlamento Europeo comenzó a elaborar un informe para examinar la actuación de la troika. El informe cuestiona con dureza la falta de transparencia en la negociación de los MoU; su enfoque recesivo, contrario a la Estrategia Europa 2020; los recortes en salud y educación, contrarios a la Carta de Derechos Fundamentales de la UE y a los Tratados; deplora que hayan conducido a un aumento de la desigualdad y la pobreza, al basarse en modelos inadecuados y presunciones excesivamente optimistas sobre una supuesta «austeridad expansiva», y los multiplicadores fiscales, que el propio FMI reconoció que eran erróneos. PARLAMENTO EUROPEO (2013): «Enquiry report on the role and operations of the Troika (ECB, Commission and IMF) with regard to the euro area programme countries» [2013/2277(INI)], Comité de Asuntos Económicos y Financieros, Rapporteurs: Othmar Karas, Liem Hoang Ngoc, Draft Report, de 17 de diciembre de 2013.

⁴¹ Literalmente, el Estudio Prospectivo anual sobre el crecimiento 2014 mantiene que: «Veintitrés Estados miembros ya han legislado sobre el aumento de la edad de jubilación. En muchos casos, ello va acompañado de una igualación de la edad de jubilación de hombres y mujeres (CZ, EE, EL, HR, IT, LT, MT, PL, SI, SK y UK). Muchos Estados miembros han establecido un vínculo explícito y sostenible entre la edad de jubilación y el aumento futuro de la esperanza de vida (CY, DK, EL, IT, NL y SK). La mayoría de ellos han tomado medidas asimismo para restringir el acceso a la jubilación anticipada y a formas prolongadas de desempleo (p. ej., ES) o prestaciones por invalidez (p. ej., AT, BE, BG y DK), que eran utilizadas como sustituto de la jubilación anticipada».

de oportunidades para los trabajadores de mantener el empleo al cumplir una determinada edad, solo hay una consecuencia práctica y lógica en la implementación de la medida: la disminución de los derechos de pensión de quienes, viendo elevada la edad legal a la que pueden acceder a su prestación de jubilación, lejos de alcanzarla se ven expulsados de forma involuntaria, en gran número de casos, de la vida activa a través de diversas fórmulas de salida del mercado laboral, varios años antes de alcanzar, ni tan siquiera, la edad de jubilación preexistente, esto es, más temprana. Si el bajo número de personas que accedían a la pensión de jubilación a los 65 años –con carácter general– respecto del total era un problema de importante dimensión antes de la elevación de la edad legal de acceso a esta pensión, lo cierto es que ese problema no se ha visto sino agravado con tal elevación, repercutiendo, a efectos prácticos, sobre un solo destinatario el trabajador que accede a una pensión cuya cuantía se ha reducido. No sucedería así si conjuntamente con la elevación de la edad legal de jubilación se hubiesen promovido, incentivado y procedido a su oportuno seguimiento políticas reales destinadas a conseguir una mayor participación de los trabajadores maduros en el mercado laboral, ya sea a través de un cambio de mentalidad en el ámbito social y profesional sobre la percepción que se tiene de estos trabajadores, ya a una verdadera apuesta por la formación permanente a lo largo de toda la vida, ya por una correcta adecuación de los puestos de trabajo a las personas maduras, entre otras medidas.

Podemos concluir de esta forma y en relación con la elevación legal de la edad de jubilación, que la austeridad se manifiesta en una doble vertiente: por un lado, y como se ha mencionado, porque las opciones del mercado de trabajo unidas a una elevación de la edad de jubilación no hacen sino agudizar el problema que ya existía, además de añadir uno nuevo, esto es, en la práctica una disminución de la cuantía de la pensión del jubilado; por otro lado, porque es la austeridad la que impide, como sería deseable, destinar fondos económicos al proceso denominado de «envejecimiento activo»⁴² que, de llevarlo a cabo corregiría, con resultados aún por determinar, las divergencias existentes entre la edad legal y la edad real de jubilación, condición esta fundamental para el necesario impacto de la medida de aumento de la edad legal de jubilación promovida por la Unión Europea.

Por otro lado, cabe establecer las consecuencias del resto de medidas adoptadas en el ámbito de reformas de las pensiones, entre ellas y con base en su importancia, el denominado «factor de sostenibilidad»⁴³ y, alternativamente o en combinación con él, los «coeficientes de reducción»

⁴² Sobre la creación del concepto, CARMEL, E.; HAMBLIN, K. y PAPADOPOULOS, T.: «Governing the activation of older workers in the European Union: The construction of the "activation retiree"», en *International Journal of Sociology and Social Policy*, 27(9/10), 2007, págs. 387-400. También, MORGADO PANADERO, P.: «Retos en la protección social de los mayores en Europa», *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 72, 2008: «Definido por la Organización Mundial de la Salud como "el proceso de optimización de las oportunidades de salud, participación y seguridad con el fin de mejorar la calidad de vida a medida que las personas envejecen". Con estos objetivos se articulan políticas dirigidas al ocio y entretenimiento, al conocimiento, a la cultura, y en definitiva a la participación de los mayores en la sociedad», págs. 92-93.

⁴³ La incorporación de distintos tipos de factor de sostenibilidad en los diferentes Estados, y singularmente en España, provocaron una importante respuesta en la doctrina. Entre los trabajos sobre esta materia, pueden verse: DESDENTADO BONETE, A.: «Reflexiones sobre el factor de sostenibilidad del sistema público de pensiones», *Revista de Derecho*

que, como reconocen las propias instituciones europeas⁴⁴, en la mayoría de casos conducen a la reducción de los derechos de pensión⁴⁵. Factores ambos que pueden modificar los beneficios de pensión en orden a los cambios demográficos (tales como la esperanza de vida en el momento de jubilación) o la relación entre las cotizaciones y las pensiones.

Se elevan a 14 los Estados miembros que han incluido alguno de estos factores, si bien 12 han elegido implantar solo uno de ellos y solo dos países, es el caso de España e Italia, han combinado ambos.

Sin duda, el buen funcionamiento del mercado laboral y las consecuentes elevadas tasas de actividad se traducen en la garantía fundamental de unos sistemas de pensiones saneados, por lo que la relación entre mercado de trabajo y pensiones es intrínseca. Con base en esta conexión y sobre el hecho de que buena parte de las propuestas incorporadas a los sucesivos paquetes de empleo de la Unión Europea no hayan sido aplicables a causa de la política de austeridad⁴⁶, que han traído consigo, además, un auge de la precariedad laboral⁴⁷, permite establecer con lógica las consecuencias negativas colaterales que tales políticas conllevan para la sostenibilidad de los sistemas de pensiones. A su vez, la espiral negativa derivada de un enfoque basado en lo rigurosamente ajustado a los planteamientos económicos enturbia las perspectivas de crecimiento que

Social, núm. 64, 2013; DEVESA CARPIO, J. E. et. al.: «El factor de sostenibilidad en el sistema de pensiones español: regulaciones alternativas y efectos sobre los jubilados», *Actuarios*, núm. 31, 2012; DEVESA CARPIO, J. E., et. al.: «La Sostenibilidad de los Sistemas Públicos de Pensiones Europeas como pilar fundamental de un nuevo Estado de bienestar», *Eurobask*, 2014; DEVESA CARPIO, J. E. y DOMÍNGUEZ FABIÁN, I.: «Sostenibilidad, suficiencia y equidad: Más allá del factor de sostenibilidad», en AA. VV., *Pensiones, una reforma medular*, FEF/Círculo de Empresarios, Madrid, 2013; RAMOS QUINTANA, M.: «La nueva Ley Reguladora del Factor de Sostenibilidad del Sistema de Seguridad Social: Impacto y consecuencias sobre las mujeres», *Revista de Derecho Social*, núm. 64, 2013; TORTUERO PLAZA, J. L.: «Ley 13/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social: Régimen jurídico», *Relaciones Laborales*, núm. 5, 2014.

⁴⁴ Entre otras, la Comisión Europea en su «The 2012 Ageing Report. Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060)», *Joint Report prepared by the European Commission (DG ECOFIN) and de Economic Policy Committee (AWG). European Economy 2/2012*, European Union, 2012.

⁴⁵ En este sentido, TORTUERO PLAZA, J. L., en «Voto particular de don José Luis Tortuero Plaza, Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad Complutense de Madrid», al *Informe del Comité de Expertos sobre el Factor de Sostenibilidad del Sistema Público de Pensiones*, Madrid, 7 de junio de 2013 donde reconoce que «el punto de partida es claro, cualquiera que sea el método de reforma que elijamos (factor de sostenibilidad o cualquier otro) el resultado será, de una u otra manera, la reducción de las pensiones futuras de forma inminente o no y, en su caso, una desactualización (al menos) de las pensiones consolidadas (...)

, pág. 6 (última fecha de consulta: 27 de febrero de 2015) http://estaticos.elmundo.es/documentos/2013/06/07/voto_tortuero.pdf

⁴⁶ Hecho recogido, entre otros, en el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo «Communication from the Commission: Towards a job-rich recovery», COM (2012) 173 final, de 15 de noviembre de 2012.

⁴⁷ Según las conclusiones del «European Vacancy and Recruitment Report 2014», European Commission, 2014, durante el periodo de recesión los contratos a tiempo parcial y los contratos temporales han aumentado en 3 y 4 puntos porcentuales, respectivamente, alcanzando de media, en la UE, un 59% de contratos a tiempo parcial y un 46% de contratos temporales en el periodo 2008-2012. Cabe destacar que la mayor parte de los contratos celebrados en el marco de estas modalidades, lo han sido con carácter involuntario por parte de los trabajadores firmantes del contrato.

pueden dar lugar a una incertidumbre inversora, alcanzando esta a la inversión en educación y formación, investigación e innovación, empleo y consumo, lo que no hace sino impactar negativamente, primero, sobre el mercado de trabajo y, segundo y en consecuencia, sobre los diferentes sistemas de pensiones europeos.

4. CRÍTICA Y CONCLUSIÓN FINAL

En los últimos 30 años, la política europea en materia de protección social se ha enfrentado al difícil papel de adecuar y perfeccionar los modelos de pensiones e, incluso, los de Seguridad Social de sus Estados miembros, enfrentados a las consecuencias del denominado reto demográfico. El envejecimiento de la población ha constituido el núcleo sobre el que actuar en la materia, puesto que ha sido considerado elemento provocador de futuras rupturas en la estabilidad y, sobre todo, sostenibilidad de los mencionados modelos. Tras un largo proceso de maduración y trabajo en la solución «ideal» en torno, en líneas generales, a una sostenibilidad de los sistemas de protección social basada en el aumento del número de trabajadores que permanecían en activo hasta la edad legal de jubilación –a su vez, recogido en un objetivo más amplio, cual es el pleno uso del potencial de empleo⁴⁸, y a partir del cual se derivaron otras políticas conexas y necesarias para alcanzarlo (formación permanente, cambio de mentalidad social y profesional respecto de los trabajadores de mayor edad, eliminación de la discriminación por edad⁴⁹, apuesta por el envejecimiento activo, etc.), la Unión Europea ha apostado en los últimos años por la urgencia y la política de recorte, recurriendo a medidas de fácil ejecución, rápidas, eficaces en el corto plazo pero que, en muchos casos, presentan un mayor número de consecuencias negativas –como el aumento del nivel de pobreza entre las personas mayores– que positivas, obviando así su anterior planteamiento, aquel que era resultado de un proceso arduo, lento y basado en las experiencias

⁴⁸ Así lo constata, entre un gran número de pronunciamientos al respecto el CESE en su Dictamen sobre la «Recomendación del Consejo relativa a la aplicación de las orientaciones generales de política económica por los EEMM (Estados Miembros) cuya moneda es el Euro» (2013/C 133/09), publicado en Diario Oficial en fecha 9 de mayo de 2013.

⁴⁹ Como recuerda BARCELÓ FERNÁNDEZ, «ya la Asamblea Mundial de Naciones Unidas sobre el Envejecimiento de 1982 estableció, en el Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento, como uno de sus principios, la eliminación de la discriminación y la segregación por motivos de edad. Reconociéndose, también, que en muchos países era corriente que un elevado número de trabajadores de edad avanzada no podían permanecer en la fuerza de trabajo o reincorporarse a ella debido a prejuicios basados en la edad, situación que tiende a afectar más duramente a las mujeres. Por otro lado, al igual que la Resolución de Surinam sobre la situación de las mujeres de edad, adoptada con ocasión de la 56.ª sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2002, constituyó una valiosa contribución a la integración de la dimensión de la igualdad en las cuestiones de envejecimiento, también lo fue la Declaración Política y el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento de 2002, aprobada en la Segunda Asamblea Mundial de las Naciones Unidas sobre el Envejecimiento, en la que los gobiernos se comprometieron, en relación a las medidas contra los efectos del envejecimiento, a emprender acciones para eliminar todas las formas de discriminación, entre otras, la discriminación por motivos de edad, ratificándose en este compromiso en la Conferencia Ministerial sobre Envejecimiento, celebrada del 19 al 20 septiembre de 2012 en Viena», en «La edad de jubilación como política de empleo y como posible medida discriminatoria», *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 39, 2014.

que si bien presentaba mayor dificultad para ser implementado, sin duda supondría un encaje de mayor perfección para el mecano de la política social.

Dicho lo cual, la llegada de la crisis ha supuesto un viraje fundamental y de importantes consecuencias para los sistemas pensionales europeos, convirtiendo la estabilidad económica y la viabilidad de las finanzas públicas, especialmente a partir de 2010, en el núcleo de todos los ámbitos en los que trabaja la política institucional europea, no siendo ajena a esta expansión, con lógica, la política de pensiones. Son estas prioridades, y no otras, las que funcionan como paraguas de adaptación de las medidas propuestas en el área de pensiones.

Al ser las cuestiones económico-financieras el referente de las políticas promovidas por la Unión Europea, se ha obviado la verdadera dimensión del reto que constituye el problema de sostenibilidad, y esto es así porque no son las relaciones demográficas, al menos en la mayor medida, entre personas mayores y personas en edad de trabajar, las que determinan las futuras necesidades de financiación de los sistemas de pensiones, sino que es la evolución de la tasa de dependencia económica, es decir, la proporción entre los perceptores de prestaciones y la población ocupada, la que ocupa un lugar principal en la determinación del problema. Así, es la propia Unión Europea la que reconoce que el alto incremento en la proporción de personas mayores se asocia a un incremento proporcional de la carga que deberán soportar los sistemas sociales, concluyendo así que los actuales sistemas de pensiones ya no son sostenibles. Sin embargo, se advierte que las proporciones propiamente demográficas no reflejan apenas las circunstancias económicas reales pues desde el punto de vista de la financiación del Estado de bienestar lo esencial no es la tasa de dependencia demográfica sino la tasa de dependencia económica. Se provoca con ello una visión engañosa del problema, al identificarse de forma automática el número de personas en edad de trabajar con el de personas ocupadas, obviando la realidad y desviando la atención de aquellos planteamientos a partir de los cuales se puede llegar a aportar verdaderas soluciones.

Consecuencia de estas circunstancias, generalmente analizadas, encontramos una amplia aceptación de que, siendo la tasa de dependencia económica el factor con mayor peso dentro del objetivo de la sostenibilidad de los sistemas de pensiones europeos, si aquella se situase en unos límites considerados aceptables –circunstancia que se produciría de alcanzar el objetivo de Europa 2020 en materia de empleo (75% de la población entre 20 y 64 años debe estar empleada en 2020)–, dicha sostenibilidad estaría garantizada en términos razonables. Es decir, encontramos la solución en el empleo y, en menor medida, en la propia reestructuración de los sistemas pensionales.

La Unión Europea, si bien en teoría ha apostado por las dos vertientes, promoción del empleo y cambios en los sistemas de pensiones europeos, lo cierto es que lo ha hecho desde una serie de políticas basadas en la austeridad que han tenido como consecuencia una fuerte apuesta por las reformas en materia de pensiones, destinadas fundamentalmente de una u otra forma a rebajar los derechos de pensión de los trabajadores y la cuantía de sus prestaciones. En el lado de las políticas de empleo, a través de las cuales se debería haber alcanzado unas mayores tasas de actividad, lo cierto es que únicamente nos podemos referir a ellas, más allá de la intención puesta en «negro sobre blanco», para decir que han sido objeto de unos planes voraces de austeridad por parte de la Unión Europea, provocando la desincentivación de su aplicación.