

POLÍTICAS DE EMPLEO Y PENSIONES EN LA UNIÓN EUROPEA Y SU IMPACTO EN LAS REFORMAS ESPAÑOLAS

FRANCISCA MORENO ROMERO

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

Este trabajo ha obtenido el **Accésit Premio Estudios Financieros 2012** en la modalidad de **TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL**.

El Jurado ha estado compuesto por: don Juan Antonio SAGARDOY BENGOCHEA, doña Marta ALAMÁN CALABUIG, don José Antonio PANIZO ROBLES, don Abdón PEDRAJAS MORENO y doña Susana RODRÍGUEZ ESCANCIANO.

Los trabajos se presentan con seudónimo y la selección se efectúa garantizando el anonimato de los autores.

Extracto:

DESDE hace algunos años los Estados de la Unión Europea (UE) han comenzado a implantar importantes reformas paramétricas en la ordenación de los sistemas de pensiones y singularmente en la jubilación y que vienen exigidas, entre otras razones, por el envejecimiento de la población y el impacto que provocará en los sistemas de pensiones la llegada de la generación del *baby boom*. En este proceso reformador se ha generado un amplio consenso acerca de la trascendencia del mantenimiento del empleo de los trabajadores de mayor edad, hasta tal punto que de ello depende la efectividad de las reformas de la jubilación y su impacto sobre la viabilidad y sostenibilidad de los sistemas de pensiones. Las instituciones de la UE no solo han visto con claridad la problemática que plantean ambas materias –empleo y pensiones– y sus importantes efectos en todos los ámbitos, sino que han decidido actuar en paralelo e impulsar las reformas mediante la aplicación del Método Abierto de Coordinación (MAC). Todos estos aspectos son analizados en el trabajo en un espacio temporal que concluye con el Libro Blanco (UE-2012), para finalmente proceder a reflejar la huella de las recomendaciones y objetivos de la UE en la política reformista española, centrando el estado de la cuestión en materia de empleo y pensiones para adentrarnos en su impacto sobre la Ley 27/2011 y en la Estrategia 55 y más.

Palabras clave: políticas de empleo, políticas de pensiones, trabajadores de mayor edad, método abierto de coordinación y Libro Blanco (UE-2012).

EMPLOYMENT POLICIES AND PENSIONS IN THE EUROPEAN UNION AND ITS IMPACT ON THE SPANISH REFORMS

FRANCISCA MORENO ROMERO

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

Este trabajo ha obtenido el **Accésit Premio Estudios Financieros 2012** en la modalidad de **TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL**.

El Jurado ha estado compuesto por: don Juan Antonio SAGARDOY BENGOCHEA, doña Marta ALAMÁN CALABUIG, don José Antonio PANIZO ROBLES, don Abdón PEDRAJAS MORENO y doña Susana RODRÍGUEZ ESCANCIANO.

Los trabajos se presentan con seudónimo y la selección se efectúa garantizando el anonimato de los autores.

Abstract:

SOME years ago, the Union European (EU) States have begun to implement important parametric reforms in the management of the pension systems and singularly in retirement and that are required, among other reasons, by the aging of the population and the impact that will result in the pension systems the arrival of the baby boom generation. In this process reformer, has generated a broad consensus on the importance of the maintenance of employment of older workers, so much so, that it depends on the effectiveness of the reforms of the retirement and their impact on the viability and sustainability of pension systems.

The institutions of the EU have not only seen with clarity the problems posed by both materials –employment and pensions, and its important effects in all areas, but have decided to act in parallel and drive the reforms through the implementation of the Open Method of Coordination (OMC).

All of these aspects are analyzed in this work in a temporary space that concludes with the White Paper (EU-2012), to finally come to reflect the footprint of the recommendations and objectives of the EU in the Spanish reformist policy, particularly in employment and pensions to enter their impact on the Law 27/2011 and the Strategy 55 and more.

Keywords: employment policies, pension policies, older workers, open method of coordination and White Paper (EU-2012).

Sumario

- I. Introducción.
- II. La demografía como elemento transversal de las políticas de jubilación y empleo.
 1. Aumento del número de beneficiarios de la pensión de jubilación y mayor permanencia.
 2. Las tasas de empleo de los trabajadores de mayor edad: distorsión entre la edad legal de jubilación y la de expulsión del mercado de trabajo.
- III. Las primeras actuaciones de la Unión Europea en materia de pensiones y empleo: el espejismo de la jubilación flexible.
- IV. La Estrategia de Lisboa y el método abierto de coordinación.
- V. Líneas de trabajo con base en el método abierto de coordinación sobre políticas de empleo.
 1. Cambio en las directrices y recomendaciones europeas: objetivo, la mayor tasa de empleo de las personas de más edad.
 2. La apuesta de la Comisión Europea a través de sus medidas.
 3. El Comité Económico y Social y sus aportaciones al envejecimiento activo.
- VI. Las líneas de trabajo con base en el método abierto de coordinación en materia de pensiones.
 1. Los sistemas de pensiones y el envejecimiento de la población.
 2. Las líneas de trabajo marcadas.
 3. Reducción del número de jubilaciones anticipadas.
 4. La incidencia de la crisis en las reformas de los sistemas de pensiones.
- VII. Un punto de inflexión en las políticas de la Unión Europea: la convergencia entre las políticas de empleo y las políticas de pensiones.
 1. La crisis económica y los retos de la Unión Europea: la Estrategia Europa 2020.
- VIII. Políticas de empleo en un mercado de trabajo cambiante.
- IX. El impacto de las recomendaciones de la Unión Europea en las reformas españolas.
 1. El estado de la cuestión en España.
 2. La reforma de la jubilación en la Ley 27/2011, sobre actualización, adecuación y modernización del Sistema de la Seguridad Social.

I. INTRODUCCIÓN

Desde hace algunos años los Estados de la Unión Europea (UE) han comenzado a implantar importantes reformas paramétricas en la ordenación de los sistemas de pensiones y singularmente en la jubilación, que es el instituto de mayor importancia cuantitativa y cualitativa. Reformas que vienen exigidas, entre otras razones, por el envejecimiento de la población y el impacto que provocará en los sistemas de pensiones la llegada de la generación del *baby boom*.

En este proceso reformador, que singularmente se ha centrado en la elevación de las edades de jubilación hasta situarlas en el entorno de los 67 años, se ha generado un amplio consenso¹ acerca de la transcendencia del mantenimiento del empleo de los trabajadores de mayor edad, lo que se ha venido a denominar el envejecimiento activo. Incluso, desde una perspectiva más amplia, quedaría entroncado en una nueva perspectiva de los «ciclos vitales del trabajador»². Hasta tal punto es importante la elevación de las tasas de ocupación de los trabajadores con edades comprendidas entre los 55 y 65 años, que de ello depende la efectividad de las reformas de la jubilación y su impacto sobre la viabilidad y sostenibilidad de los sistemas de pensiones.

No cabe duda, por tanto, que las políticas de pensiones y las políticas de empleo son las dos caras de una misma moneda, en el sentido de que causas, medidas y efectos quedan íntimamente interrelacionadas por un alto nivel de dependencia³.

Las instituciones de la UE no solo han visto con claridad la problemática que plantean ambas materias –empleo y pensiones– y sus importantes efectos en todos los ámbitos, sino que han decidido actuar en paralelo, o mejor dicho, conectando o interrelacionando las actuaciones en materia de políticas de empleo de trabajadores de mayor edad y en las políticas de pensiones. La cuestión era clara, los problemas son comunes a todos los Estados y las soluciones deben ser compartidas.

¹ VERKINDT, P.: *La réforme des retraites. Entre le clair et l'obscur, Droit social*, num. 3, 2011, pág. 256 «... el problema de las edades mínimas de jubilación es solo la punta del iceberg pero su masa principal está en otro lado, de hecho, principalmente en la mejora de las condiciones de trabajo y ocupación, en especial de los empleados mayores». Igualmente y coincidiendo en el diagnóstico, FUCHS, M.: *La reforma de las pensiones en Europa*, VIII Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social, sobre «La Reforma de las pensiones», 9 y 10 de junio de 2011, publicado en CD, Ediciones Laborum, advierte que «La política de empleo debe ser, por lo tanto, un componente importante de las reformas de los sistemas de pensiones en Europa», pág. 28. En el mismo sentido, TORTUERO PLAZA, J.L.: *La reforma de la jubilación y sus condicionantes (Proyecto de Ley sobre actualización, adecuación y modernización del Sistema de la Seguridad Social)*, VIII Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social, sobre «La Reforma de las pensiones...» cit., quien afirma refiriéndose a la reforma española que «el éxito de la reforma está fuera de la reforma. Por un lado, depende del sistema productivo, en el entendimiento de que genere empleo estable y suficiente en todas las franjas de edad y, singularmente, el mantenimiento del empleo hasta la edad de jubilación...», pág. 182.

² Por todos, MONERO PÉREZ, J.L. «Ciclos vitales y Seguridad Social: trabajo y protección social en una realidad cambiante», *Revista Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. extraordinario 74, 2008, págs. 49-134.

³ FUCHS, M.: *La reforma de las pensiones en Europa*,... cit. «... La consideración de estos dos aspectos es indispensable si consideramos en serio la observación que la adecuación y la sostenibilidad son las dos caras de una misma moneda», pág. 28. En el mismo sentido, TORTUERO PLAZA, J.L.: *(La reforma de la jubilación y sus condicionantes. Proyecto de Ley sobre actualización, adecuación y modernización del Sistema de la Seguridad Social)*,... cit., «políticas de empleo de trabajadores de mayor edad, que constituyen la otra cara de la moneda y condicionan la efectividad de la misma reforma», pág. 173

El problema era cómo actuar respetando el orden competencial establecido en el Tratado⁴. La solución se impuso en la Cumbre de Lisboa mediante la aplicación del Método Abierto de Coordinación (MAC) que es concebido como un método flexible de gobernanza, mediante el cual se fijan objetivos, se promueve una mayor convergencia y se divulgan buenas prácticas⁵. Todo ello sin desafiarse el principio atributivo, de forma que no se distribuyen competencias, ni se crean nuevas franjas de actuación y se respeta el principio de subsidiaridad. Dicho en otros términos, el MAC no altera la titularidad de las competencias ni de su ejercicio⁶, sino que opera sobre la base del reconocimiento y del respeto de las competencias de los Estados⁷.

Sin perjuicio del orden competencial impuesto por el sistema de la «unanimidad» en la toma de decisiones⁸, la coordinación se caracteriza por una «huida del derecho en sentido estricto»⁹ y el uso predominante de instrumentos no vinculantes jurídicamente, sino en una dimensión política. En definitiva, constituye un elemento más en la expansión del denominado *soft law*. No obstante, con la peculiaridad de que el MAC ofrece un cierto margen de actuación coordinada a nivel comunitario.

Una de las singularidades del MAC radica en el conjunto de instituciones que intervienen, el Consejo, la Comisión, el Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones, lo que refrenda su importante significación política.

Sin perjuicio del paralelismo, la interconexión y dependencia existentes entre las políticas de empleo y de pensiones, es destacable la mayor reticencia histórica a las actuaciones en materia de pensiones y singularmente la ausencia de fondos de apoyo para la ejecución de políticas concretas, como ocurre en materia de empleo a través, entre otros, del Fondo Social Europeo¹⁰.

⁴ CABEZA PEREIRA, J.: *Estrategia europea, Estado Autonómico y política de empleo*, en AA.VV., Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Murcia: Laborum, 2007, al advertir sobre «... su utilización en aquellas materias en que no es posible la acción comunitaria clásica por existir una fuerte oposición», pág. 29.

⁵ Un análisis detenido y exhaustivo de la conformación del MAC en MIRANDA BOTO, J.M.: *Las competencias de la Comunidad Europea en materia social*, Pamplona: Aranzadi-Thomson, 2009, págs. 333 a 364.

⁶ Cfr. MARTÍNEZ YAÑEZ, N.M.: «La Coordinación de las políticas de empleo a la luz del Tratado de Lisboa», *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. 92, 2011: «En efecto, el artículo 2.3 TFUE dice que "los Estados miembros coordinarán sus políticas económicas y de empleo según las modalidades establecidas en el presente Tratado, para cuya definición la Unión dispondrá de competencia". Como se ve, las competencias en materia de empleo siguen siendo las mismas desde que el Tratado de Ámsterdam introdujese un sistema de coordinación liderado por las instituciones comunitarias. Es decir, los Estados miembros conservan intacta su soberanía en materia de empleo, pero al mismo tiempo se ven obligados a cumplir las directrices marcadas por la Unión Europea, a fin de que sus políticas de empleo se articulen en torno a unos principios y objetivos comunes», págs. 237-354.

⁷ ROBLES CARRILLO, M.: «El Método abierto de coordinación: una técnica original de acción europea», *Gaceta jurídica de la Unión Europea*, 239, 2005, pág. 9

⁸ MIRANDA BOTO, J.M.: *Las competencias de la Comunidad Europea en materia social*, Pamplona: Thomson-Aranzadi, 2009, con claridad afirma en este orden que «no puede ser casual que el método abierto de coordinación haya hecho su aparición en el ámbito del empleo y de la protección social», pág. 343.

⁹ OLIVELLI, P.: «Diritti sociali e Metodo di Coordinamento aperto in Europa», *ADL*, 2, 2002, pág. 323. La afirmación es coincidente en la doctrina, entre otros, CABEZA PEREIRA, J.: *Estrategia europea, estado autonómico y política de empleo...* cit., al constatar «su utilización frente a la acción comunitaria clásica...», pág. 29, y VALDÉS DAL-RÉ, F.: «Soft Law. Derecho del trabajo y orden económico globalizado», *Revista de Relaciones Laborales*, t. I, 2005, al afirmar que «... el MAC y el arsenal de actos del *soft law* que lo instrumentan ponen en crisis las funciones más típicas y tradicionales del Derecho del Trabajo», pág. 47.

¹⁰ Cfr. PÉREZ MENAYO, V.: *El método abierto de coordinación en la Unión Europea: su aplicación a las pensiones*, Noticias de la Unión Europea, ISSN 1133-8660, n.º 222, 2003, págs. 51-64, cit.: «Desde el principio de los debates, la mayoría de

Finalmente, podríamos decir que el MAC se sustenta en los preceptos del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y en los diseños realizados por el Consejo de Europa que efectúa a propuesta de la Comisión. Precisamente por ello es de especial interés el estudio de la documentación europea, en un doble sentido, por un lado, para identificar y analizar los objetivos propuestos y el hilo conductor de las medidas de actuación y, por otro, para perfilar la construcción progresiva del sistema de aplicación¹¹.

En este orden, el trabajo que se realiza pretende diversos objetivos. Por un lado, situar la problemática demográfica y su impacto en los sistemas de pensiones, así como los niveles de ocupación de los trabajadores de mayor edad, lo que permitirá enmarcar el estado de la cuestión. Por otro, analizar las actuaciones de las distintas instituciones de la UE en las políticas de empleo de los trabajadores de edad avanzada y en las políticas de pensiones, en el marco del método abierto de coordinación. Finalmente, se pretende destacar aquellos elementos que constituyen los puntos de inflexión de ambas políticas, en el sentido de que constituyen las claves para su efectividad singular y coordinada.

Por último, se procederá a reflejar la huella de las recomendaciones y objetivos de la UE en la política reformista española, centrando el estado de la cuestión en materia de empleo y pensiones para adentrarnos en el impacto de la Ley 27/2011 y en la Estrategia 55 y más.

II. LA DEMOGRAFÍA COMO ELEMENTO TRANSVERSAL DE LAS POLÍTICAS DE JUBILACIÓN Y EMPLEO

La demografía europea y sus peculiaridades actuales –siendo su principal rasgo el envejecimiento de la población– ocupan un lugar preeminente en todo aquello que tenga que ver con la política institucional europea en relación con las políticas de jubilación y las políticas de empleo. Es decir, no existe dictamen, resolución, decisión de las instituciones europeas en este ámbito de trabajo que no analice en mayor o menor medida la situación demográfica de Europa y sus proyecciones a medio-largo plazo.

De este modo, y siendo el objetivo de este trabajo analizar tanto unas políticas, las de pensiones, como las otras, las de empleo, en el ámbito europeo se hace imprescindible realizar una fotografía del panorama demográfico de nuestro continente.

Así, iniciamos este análisis a partir de dos variables que resumen el reto demográfico: la primera de ellas, el progresivo y constante crecimiento del número de beneficiarios que acceden a la jubilación unido a un mayor número de años en los que disfrutan de esta prestación, gracias a una

los Estados miembros se han pronunciado con cautela, aunque con intensidades diversas, para salvaguardar el principio de subsidiariedad y las competencias nacionales en materia de protección social. Esta apreciación tiene su propia lógica: frente a la Estrategia Europea de Empleo que cuenta con financiación comunitaria a través de los Fondos Estructurales (...) las políticas de protección social se financian con los presupuestos nacionales de cada Estado miembro, sin contribución financiera alguna», pág. 62

¹¹ Así lo advierte específicamente, MIRANDA BOTO, J.M.: *Las competencias de la Comunidad Europea...*, cit., pág. 364.

esperanza de vida que ha aumentado considerablemente en los últimos años¹². En segundo lugar, la divergencia entre la edad legal de jubilación establecida por los diferentes Estados miembros y la edad real en que esta se produce.

1. Aumento del número de beneficiarios de la pensión de jubilación y mayor permanencia

En 1960, los europeos tenían una esperanza de vida de 67 años si eran hombres y de 73 años para el caso de las mujeres; en datos del año 2009 esta esperanza se ha incrementado en casi 10 años para ambos sexos (los hombres viven de media hasta los 76,4 años y las mujeres hasta los 82,4). Dicho esto, entre los Estados miembros se observan importantes diferencias: los países que mejores datos presentan en relación con la esperanza de vida son: España (hombres 78,7 y mujeres 84,9 años), Francia (78 años para hombres y 85 para mujeres) e Italia (79,1 años y 84,5 en mujeres); en el otro extremo, los países que poseen una esperanza de vida más baja, encontramos a Lituania –con una media de 67,5 años para los hombres y 78,7 años para las mujeres–, Rumanía –69,8 para los primeros y 7,4 años para las segundas– y Bulgaria –70,1 años y 77,4 para hombres y mujeres, respectivamente–¹³.

La situación descrita conlleva un creciente disfrute temporal de la pensión respecto al periodo en el que se planificaron los actuales sistemas de pensiones. Incremento que se elevará aún más en el escenario paradigmático del año 2050.

Este aumento del número de años en los que los individuos perciben la pensión de jubilación, si bien un éxito social, agrava la situación de cara a la actual configuración de los sistemas de pensiones ya que en Europa están llegando a la edad pensionable las generaciones del *baby boom* –los nacidos después de la Segunda Guerra Mundial, entre 1946 y 1964–, aumentando de manera considerable el número de perceptores. En España, sin embargo, estas generaciones llegarán algo más tarde, dado que nuestro país registra un mayor número de nacimientos, *baby boom*, entre los años 1957 y 1977, con lo que se retrasará aproximadamente 10 años, manifestándose a partir de 2022.

Todo lo dicho es suficiente para aproximarnos al escenario europeo y el denominado reto demográfico, no obstante, no son los únicos parámetros a tener en cuenta. Este reto se ve influenciado, a su vez, por una baja tasa de natalidad que no garantiza el relevo generacional en los términos exigidos para el adecuado mantenimiento del sistema. Es decir, si en la actualidad nuestros sistemas

¹² Al hilo de este crecimiento demográfico y su impacto sobre el mercado laboral, así como sobre los sistemas de pensiones europeos y en relación con el análisis de estas políticas que veremos más adelante, es interesante la opinión de László Andor. Al presentar el nuevo informe en la reunión ministerial informal sobre Demografía y Política Familiar en Budapest, el Comisario Europeo de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión declaró: «La esperanza de vida está aumentando, mientras que la fuerza de trabajo en Europa está disminuyendo y en algunos Estados miembros esto está pasando muy rápidamente. Tenemos que adaptar nuestras políticas para promover una mejor conciliación entre la vida familiar y la laboral, para que los padres puedan tener hijos y trabajar. Tenemos que diseñar políticas para alentar a los europeos a permanecer activos más tiempo. La estrategia Europa 2020 de la UE ofrece el marco para avanzar en la creación de empleo y la reducción de la pobreza, pero para hacer frente al reto demográfico tenemos que definir bien nuestras prioridades en áreas como la salud, la migración y las políticas regionales». En el Informe *La población de la UE: más mayor y más diversa, según el nuevo Informe sobre demografía* IP/117391, Bruselas, 1 de abril de 2011.

¹³ Datos obtenidos a partir de *Demography Report 2010, «Older, more numerous and diverse Europeans»*, Commission Staff Working Document. European Commission. Eurostat, the Statistical Office of the European Union, Unit. F.1. Manuscript completed in March 2011.

de pensiones se ven nutridos de suficientes activos –en concreto, cuatro por cada pensionista– respecto de la población pasiva y con ello la ratio activos-pasivos garantiza la financiación del sistema, los datos poblacionales recogidos así como la tasa de fertilidad europea (situada en 1,51 hijos por mujer en el año 2009), informan de que esa ratio pasará a ser de dos activos por cada pasivo en el año 2050, y por tanto con serias dificultades para su sostenibilidad.

2. Las tasas de empleo de los trabajadores de mayor edad: distorsión entre la edad legal de jubilación y la de expulsión del mercado de trabajo

Para finalizar este análisis genérico de la situación, no ha de pasarse por alto el importante dato de la edad real de salida del mercado de trabajo, la cual dista de forma sustancial de la edad legal establecida por los Estados para el inicio del disfrute de la jubilación. De hecho se ha convertido en un parámetro fundamental a tener en cuenta por las modificaciones a llevar a cabo en las pensiones dado su carácter esencial en la consecución de la sostenibilidad de los sistemas de Seguridad Social europeos.

Las diferentes fórmulas de jubilación anticipada existentes en el panorama del mercado de trabajo europeo se han convertido en la principal razón de ese distanciamiento entre la denominada «edad real» y la «edad legal» de jubilación.

Acompañando a esta circunstancia y explicándola en parte, aparecen los datos de las tasas de empleo de los trabajadores de mayor edad en los diferentes países de la UE. Partiendo del objetivo planteado por la Estrategia de Lisboa que pretendía una tasa de empleo para el colectivo de personas entre los 55 y los 64 años, del 50 por 100 para el año 2010, se constata que aquel no ha sido alcanzado. A pesar de que la tasa de empleo para los trabajadores de mayor edad en la UE de los 27 ha pasado del 46 por 100 en 2009 al 46,3 por 100 en 2010, es evidente que el pretendido objetivo queda lejos de la realidad.

Claro está, las situaciones entre los Estados miembros acogen grandes diferencias. Los datos más positivos en cuanto a tasa de empleo de este colectivo los ofrece Suecia (70,5%), Alemania (57,7%) y Dinamarca y Reino Unido, ambos países con una tasa que supera el 57 por 100. Al margen de estos, únicamente cumplirían con el objetivo marcado por la Estrategia de Lisboa cinco países más, a saber, Chipre (56,8%), Finlandia (56,2%), Estonia (53,8%), Países Bajos (53,7%) e Irlanda (50,0%).

En el otro extremo, esto es, los que no solo no alcanzan o superan el objetivo sino que están muy alejados de él nos encontramos a Italia (36,6%), Eslovenia (35,0%), Hungría (34,4%), Polonia (34,0%) y Malta (30,2%).

España se mantiene en la parte central de la tabla, con una tasa de empleo inferior a la del año 2009, situada en un 43,6 por 100 y conformando, junto a otros 10 Estados miembros, el grupo de aquellos que disminuye su tasa de empleo para trabajadores de mayor edad de 2009 a 2010, al contrario que la media de la UE¹⁴.

¹⁴ Fuente: Instituto de Estudios Económicos, 1 de junio de 2011.

Esta es una realidad, más o menos generalizada, que condiciona notablemente las políticas de reformas paramétricas. Posiblemente por ello, parece que las medidas reformistas de los sistemas de pensiones europeos deben ir encaminadas, entre otras cuestiones, a igualar las dos edades, y con ello conseguir dos objetivos: por un lado, un mayor número de años de cotización de los individuos al permanecer más tiempo activos, que garantiza un importante aumento de cotizaciones en los sistemas; por otro, un mayor impacto de las medidas encaminadas a potenciar la permanencia en activo o a elevar la edad de jubilación.

III. LAS PRIMERAS ACTUACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA EN MATERIA DE PENSIONES Y EMPLEO: EL ESPEJISMO DE LA JUBILACIÓN FLEXIBLE

Sin perjuicio de los múltiples factores que enmarcan la situación actual, podemos ubicar el origen próximo de la problemática del empleo-jubilación de los trabajadores de mayor edad en los inicios de los años ochenta. En efecto, en el año 1982 la Unión Europea (entonces Comunidad Europea) pone su mirada de atención sobre la flexibilidad en la edad de jubilación, en concreto, mediante la Recomendación del Consejo de fecha 10 de diciembre de 1982 (28/857/CEE), relativa a los principios de una política comunitaria sobre la edad de jubilación. En esta comunicación se incita a los Estados miembros a que incluyan la jubilación flexible en su legislación, como uno de los objetivos de su política social, estableciendo la libre elección del momento en el que los trabajadores asalariados, según la legislación de cada país, podrían beneficiarse de la pensión de jubilación¹⁵.

En respuesta a esta recomendación, los Estados miembros reaccionaron de modo diferente siendo las opciones elegidas, bien el establecimiento de auténticos sistemas de jubilación flexible, con la delimitación de un intervalo de edad en el cual existe libertad del trabajador asalariado para poder jubilarse, bien implantando –o, en su caso, ampliando– mecanismos de anticipación de la edad de jubilación.

Cuatro años después, en 1986, la Comisión elaboró un Informe acerca de la aplicación de la Recomendación del Consejo vista¹⁶, en el que realizaba un análisis de la situación de cada uno de los Estados que conformaban entonces la Europa de los 10¹⁷, en el que se concluía que la figura de la jubilación flexible presentaba un impacto beneficioso de cara al empleo ya que al aplicarse se liberaban puestos de trabajo ocupados por trabajadores de mayor edad en favor, al menos en teoría, del

¹⁵ Cfr. LÓPEZ CUMBRE, L.: «Jubilación flexible en la Unión Europea», *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, extra 1, 2002, págs. 77-78: «Como uno de los objetivos de política social se describe la jubilación flexible (...) como opción para anticipar o retrasar la edad de jubilación ordinaria. Esta hipótesis se contempla combinada con medidas de jubilación progresiva (...). Una propuesta realizada en términos tan amplios por la UE se convierte en atemporal. Esto significa que, en cualquier momento e independientemente de las circunstancias sociales o económicas que se impongan, la propuesta ha de ser bien recibida por los países miembros que intentarán acomodar sus sistemas de jubilación a los deseos de la población, algo políticamente rentable».

¹⁶ COM (86) 354 final.

¹⁷ Cfr. GARCÍA VALVERDE, M.D. y MALDONADO MOLINA, J.A.: «La protección de la tercera edad. Su tratamiento en la Constitución Europea», *Revista Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 57, 2005, pág. 456: «En la década de los setenta se apuesta por una utilización desnaturalizada de la jubilación como instrumento de política de empleo, y es ese el contexto en el que deben enmarcarse estas iniciativas (...), que constituían compromisos a largo plazo de los Estados miembros, obligando a corto plazo a examinar sus sistemas de jubilación a la vista de los parámetros de flexibilidad propuestos, examen que se recogería en un Informe de la Comisión de 1986».

resto de trabajadores. Con base en esta idea, la Comisión aconsejaba a los Estados que adoptasen las medidas necesarias para profundizar en el desarrollo de programas de preparación para la jubilación, las cuales deberían incluir desde la imprescindible información a los trabajadores hasta el uso del tiempo libre o los necesarios cuidados de salud, entre otras cuestiones. Con ello quedaba clara la apuesta por la jubilación parcial y, por tanto, por la compatibilidad entre pensiones y salarios.

Estas medidas convierten, lamentablemente, a la jubilación en un instrumento de gestión de recursos humanos mediante el cual se sustituye el pretendido efecto positivo –mantenimiento o renovación del puesto de trabajo mediante la flexibilización de la edad– por el efecto contrario, a saber, la reordenación de las plantillas mediante la amortización de los puestos de trabajo¹⁸. En este sentido cobró un importante papel la connivencia entre los empresarios, sindicatos, trabajadores y Administración que permitieron el adelanto en la edad de salida definitiva del mercado laboral de los trabajadores, utilizando herramientas que iban más allá de la jubilación como la conocida «prejubilación» o el acceso al desempleo de larga duración después del cual no existían prácticamente posibilidades de reincorporación.

La Comunicación de la Comisión «Sobre las personas de edad avanzada»¹⁹ de abril de 1990, en la que se hacía un análisis de los datos demográficos y las situaciones socioeconómicas existentes, se hizo eco de la nueva realidad en materia económica y social. Esta apuntaba, entre otras cuestiones, a los cambios demográficos que se estaban produciendo y que mostraban un claro y gradual envejecimiento de la población. Este examen dio como fruto una inversión de las políticas referidas a la jubilación, desaconsejando a partir de entonces la utilización de la jubilación anticipada. Se producía así un cambio de tendencia y ahora el objetivo era el retraso de la edad de cese de actividad de los trabajadores asalariados²⁰. Prueba del equivocado planteamiento es que la propia Comisión admitía en su Comunicación de 2004²¹ las enormes deficiencias de estas recomendaciones²².

¹⁸ Cfr. TORTUERO PLAZA, J.L.: *Jubilación forzosa versus jubilación flexible (Reforma y propuesta de capitalización parcial)*, Madrid: Civitas, 2002, pág. 24: «... En su funcionalidad se han entremezclado el ejercicio de derechos de los trabajadores configurados como conquistas sociales, políticas de redistribución del empleo que han buscado, con criterios más ideales que reales, el relevo generacional, las transformaciones continuas del sistema productivo, donde las jubilaciones anticipadas (reales o proyectadas) han servido de soporte a los grandes procesos de reconversión y son utilizadas permanentemente como un instrumento más de gestión de los recursos humanos en un proceso de continuo cambio y adaptación de la organización productiva, donde los tiempos de inflexión no se vislumbran a corto plazo».

¹⁹ COM (90) 80 final.

²⁰ GARCÍA VALVERDE, M.D. y MALDONADO MOLINA, J.A.: *La protección de la tercera edad. Su tratamiento en la Constitución Europea*, cit., pág. 458.

²¹ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Aumentar el empleo de los trabajadores de más edad y retrasar su salida del mercado de trabajo», COM (2004) 0146 final.

²² Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Aumentar el empleo de los trabajadores de más edad...» cit.: «en primer lugar, los regímenes de jubilación anticipada son respuestas a corto plazo a coyunturas económicas desfavorables y reestructuraciones empresariales. Son medidas con escasa perspectiva, pues acarrear para la economía una pérdida permanente de capital humano y de potencial de crecimiento. Para los trabajadores de más edad, y para la economía en su conjunto, la presencia prolongada en el mercado de trabajo sirve para aprovechar plenamente las ventajas de una mayor esperanza de vida. La vinculación al mercado de trabajo, si se refleja en un trabajo de calidad, puede mejorar las condiciones de vida y reducir la marginación social. El abandono del mercado de trabajo es difícilmente reversible una vez que se han restablecido las condiciones para un mayor crecimiento y empleo. Teniéndolo en cuenta, es importante cambiar la tendencia política para favorecer que los trabajadores de más edad permanezcan en el mercado, reformando los incentivos para trabajar y las normas de admisibilidad y acceso a la jubilación anticipada y otros regímenes de prestaciones. Al mismo tiempo, para mantener la oferta de mano de obra y

Tras sucesivos informes de la Comisión y resoluciones del Consejo, es la Comunicación «Hacia una Europa para todas las edades. Fomentar la prosperidad y la solidaridad entre las generaciones»²³ la que marca el punto final de la época de promoción de la jubilación flexible, dado que su texto deja claro cómo va a ser la nueva estrategia de actuación europea a partir de 2000²⁴.

A partir de este momento se incorpora al escenario europeo un cambio en las directrices enmarcadas en un nuevo instrumento, el Método Abierto de Coordinación que supondrá una manera de actuar en esta materia absolutamente diferente a la utilizada hasta ese momento.

IV. LA ESTRATEGIA DE LISBOA Y EL MÉTODO ABIERTO DE COORDINACIÓN

La consagración de este MAC se produjo con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, método aquel de naturaleza eminentemente político-administrativa y no creadora de Derecho²⁵. De hecho su principal característica es la huida que supone de la reglamentación del Derecho²⁶, afrontando sus líneas de trabajo desde una perspectiva no vinculante jurídicamente²⁷.

La aproximación que realiza el Consejo Europeo de Lisboa a la figura del MAC define este método como un «planteamiento totalmente descentralizado de acuerdo con el principio de subsidiariedad, en la cual la Unión, los Estados Miembros, los niveles regionales así como los interlocutores sociales y la sociedad civil, participarán activamente, mediante distintas formas de colaboración». El recurso a «medidas difusas» permite una mayor flexibilidad y es el rasgo destacado que se presenta como la virtud última del método²⁸. De esta forma la armonización o la

garantizar la empleabilidad a largo plazo se debe incentivar adecuadamente la participación en el aprendizaje permanente y aplicar políticas de mercado de trabajo activas y eficaces».

²³ COM (99) 221.

²⁴ GARCÍA VALVERDE, M.D. y MALDONADO MOLINA, J.A.: *La protección de la tercera edad. Su tratamiento en la Constitución Europea...* cit., pág. 457: «En este texto, siguiendo la línea mantenida desde 1990, se proponía una revisión de las políticas que fomentan la salida precoz del mercado laboral, sustituyéndolas por políticas de promoción de la formación permanente y las nuevas salidas. Esta cuestión la reitera en otro punto específico relativo a la estrategia europea para el empleo y la jubilación, que se detiene en el papel que, al efecto, pueden desempeñar los interlocutores sociales, a quienes la Comisión insta a reflexionar sobre cómo integrar la cuestión del envejecimiento de la población en la gestión de los recursos humanos».

²⁵ Ampliando el concepto, MARTÍNEZ YÁÑEZ, N.M.: *La Coordinación de las políticas de empleo a la luz del Tratado de Lisboa...* cit., pág. 350: «En definitiva, el MAC reemplaza la norma jurídica por la orientación política, la fijación de estándares de armonización por la elaboración de indicadores y directrices, y el control judicial por un proceso de evaluación vertical y horizontal. Y todo ello dentro de un sistema que pone el acento en los aspectos procedimentales sobre los sustanciales».

²⁶ Cfr. TERRADILLOS ORMAETXEA, E.: «Validez y límites del método abierto de coordinación en la política de empleo comunitaria», *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 72, 2008, págs. 71-90: «Allí donde no haya competencia a favor de la UE o cuando las estrictas reglas de adopción de mayorías se interpongan en ese cometido, y sin que sea esto óbice para que, posteriormente, se traslade a los parámetros del *hard-law*, el MAC puede resultar interesante».

²⁷ El Método Abierto de Coordinación es considerado una técnica de *soft-law*. Acerca de este término comunitario ALONSO GARCÍA, R.: «El *soft-law* comunitario», *Revista de Administración Pública*, núm. 154. 2001, págs. 63 a 94.

²⁸ Cfr. CABEZA PEREIRO J.: *Estrategia Europea, Estado Autonómico y Política de Empleo...*, cit., págs. 27-28: «En primer lugar, debe destacarse que pretende abordar dificultades concretas y no cuestionar concepciones políticas generales. Se trata de una aproximación a los problemas sumamente pragmática que pretende la apertura de nuevas vías para la mejora de resultados, las cuales merecen difundirse de unos sistemas a otros (...). Pero más allá de la simplificación mediante un punto de vista más analítico y secuencias, se evitan los problemas derivados de la difícil convivencia entre varias

coordinación se convierte en colaboración, lo cual conlleva, en principio, mayor dinamismo en su implementación, renovando constantemente sus mecanismos²⁹.

Las Conclusiones de Lisboa que pusieron en marcha el método abierto de coordinación dedicaron uno de sus apartados íntegramente a esta cuestión, señalando la Presidencia que era «consciente de que la tarea puede afrontarse mejor mediante la cooperación». En línea con esta afirmación, el Consejo Europeo formuló dos invitaciones que encajan perfectamente en el diseño del método. La primera era la consolidación de la cooperación entre los Estados miembros, intercambiando experiencias y buenas prácticas a partir de la mejora de las redes de información, que son los instrumentos básicos en este ámbito. La segunda se centraba en la preparación de un estudio por parte del Grupo de Alto Nivel para la Modernización de la Protección Social³⁰ sobre la evolución futura de la protección social desde una perspectiva a largo plazo, debiendo prestar particular atención a la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en los distintos marcos temporales.

En el terreno social, dos son los campos principales donde se despliega el método abierto de coordinación: el empleo y la protección social. No obstante, potencialmente todas las materias recogidas en el artículo 153.1 del TFUE son susceptibles de intervenciones comunitarias desde la perspectiva del método abierto de coordinación. No parece sin embargo que se vaya a extender este mecanismo a los ámbitos donde la armonización, en mayor o menor medida, pervive como objetivo y planteamiento. Avala esta interpretación el hecho de que la Agenda Social³¹ de la Comisión no haga referencia alguna a esta posibilidad y restrinja las actuaciones al ámbito de la protección social³².

En el Tratado de Funcionamiento dos preceptos son fundamentales a la hora de considerar, en primer lugar, la coordinación en materia de empleo: los artículos 148 y 149 del TFUE. Este establece la posibilidad de que el Consejo y el Parlamento, a través del procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, adopten una serie de acciones de fomento. El artículo incluye una lista de actuaciones posibles³³, procedimientos de intercambio de información, que aportan una nueva visión más dinámica y que encarnan a la perfección el método abierto. Concluye el referido precepto advirtiendo que estas medidas no incluirán armonización alguna de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros. La competencia en materia de protección social, en segundo lugar, se enclava en el marco del Título X rela-

opciones políticas. Bajo el techo común de un método, pueden convivir en armonía autoridades gubernamentales y regionales de muy distinto color político, sin que el trasvase de pequeñas fórmulas de unas a otras produzca el rechazo propio de las opciones más complejas y generales».

²⁹ Cfr. REGENT, S.: *The Open Method of Coordination: A New Supranational Form of Governance*, ELJ, 9, 2, 2003, pág. 191: «The OMC is not just a provision, but is, in addition, a process. It provides a soft framework for hard law interventions and has its own methods of sanctioning. It is flexible enough to be adapted to complex realities, but, at the same time, establishes a follow-up system that significantly limits the scope for circumvention. Its innovative character therefore also potentially provides a new model of governance».

³⁰ A partir de la Decisión 2000/436/CE del Consejo, se transformaría en Comité de Protección Social.

³¹ En la Resolución del Parlamento Europeo sobre la Agenda Social para el periodo 2006-2010 [2004/2191 (INI)], de 26 de mayo de 2005 se «pide a los Estados miembros que profundicen en la cooperación y el intercambio de las mejores prácticas a través del método abierto de coordinación, que constituye un instrumento eficaz para la elaboración de políticas en el ámbito del empleo, la protección social, la exclusión social, las pensiones y la asistencia sanitaria».

³² MIRANDA BOTO, J.M.: *Las competencias de la Comunidad Europea en materia social...*, cit., pág. 351.

³³ Cfr. GOMIS DÍAZ, P.L.: *La política social y de empleo en el Tratado de Ámsterdam*, CES, Madrid, 1999, pág. 106.

tivo a la política social. El artículo 153.2 a) del TFUE constituye la base procedimental del método abierto de coordinación fuera del campo del empleo. Están sometidas al procedimiento ordinario, con consulta al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones las medidas de fomento de la cooperación para la lucha contra la exclusión social [153.1 j) TFUE] y para la modernización de los sistemas de protección social [153.1 k) TFUE]. En cambio, las medidas sobre seguridad social y protección social de los trabajadores [153.1 c) TFUE] se rigen por un procedimiento especial de consulta al Parlamento con votación por unanimidad. La modernización de los sistemas de protección social, recogida en el artículo 153.1 k) del TFUE, parece superponerse con lo dispuesto en el artículo 153.1 c) del TFUE, al que hace mención expresa. Ahora bien, la realidad de su puesta en práctica, una vez comprobadas las virtudes del método en el campo del empleo y consideradas propicias las circunstancias políticas³⁴, señala que esta base jurídica se ha empleado casi en exclusiva en relación con las pensiones, puesto que nada se ha hecho sobre desempleo u otras contingencias protegidas.

A partir de un informe conjunto preparado por el Comité de Protección Social y por el Comité de Política Económica, claro ejemplo de la relación del método abierto con la política económica, el Consejo Europeo de Laeken de diciembre de 2001 señaló la necesidad de avanzar en «la adecuación de las pensiones, la sostenibilidad de los regímenes de pensión y su modernización y un mejor acceso a las pensiones complementarias», marcando así objetivos de futuro.

V. LÍNEAS DE TRABAJO CON BASE EN EL MÉTODO ABIERTO DE COORDINACIÓN SOBRE POLÍTICAS DE EMPLEO

1. Cambio en las directrices y recomendaciones europeas: objetivo, la mayor tasa de empleo de las personas de más edad

Reforzando el referido cambio de directrices en la materia, el Consejo Europeo de Lisboa de 2000 establece por primera vez como objetivo alcanzar una tasa de empleo del 50 por 100 para las personas de más edad (entre 55 y 64 años) en el año 2010. Si hasta entonces la Comisión no había realizado ninguna mención a este objetivo en sus comunicaciones, a partir de esta fecha es constante su inclusión en las sucesivas directrices en materia de empleo.

De este modo, las Directrices aprobadas en 2001 incluían en su número 3 el objetivo de «Desarrollar una política para prolongar la vida activa»³⁵, en concreto:

- Para alcanzar el pleno empleo, garantizar la equidad y viabilidad a largo plazo de los regímenes de seguridad social y aprovechar la experiencia de los trabajadores de más edad, se

³⁴ Cfr. PÉREZ MENAYO, V.: *El método abierto de coordinación en la Unión Europea: su aplicación a las pensiones...*, cit., pág. 58: «Si lo comparamos con el empleo, la protección social ha sido un invitado de segunda categoría en la política social del entorno comunitario en la última década. Parecía llegado el momento de que el debate que se estaba desarrollando a nivel nacional sobre los retos futuros y la necesidad de adecuar y modernizar los sistemas de protección social, también alcanzara el nivel europeo».

³⁵ Decisión del Consejo de 19 de enero de 2001, relativa a las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros para el año 2001 (2001/63/CE).

precisan profundos cambios en las actitudes sociales predominantes frente a dichos trabajadores, así como una revisión de los sistemas fiscales y de protección social.

- En consecuencia, los Estados miembros desarrollarán, en su caso, con los interlocutores sociales, políticas destinadas a prolongar la vida activa, a fin de mejorar la capacidad de los trabajadores de más edad y aumentar los incentivos para que sigan perteneciendo a la población activa durante el mayor tiempo posible.

En el mismo sentido se manifestaba la Comunicación del 2002, donde se añadía únicamente que «el fomento de la calidad del trabajo debe considerarse también un factor importante para mantener activos a los trabajadores de más edad».

Las líneas marcadas en los años anteriores persisten en las Directrices del año 2003, si bien incorporan, con carácter general, la necesidad de reformar los regímenes de la jubilación anticipada. Las recomendaciones realizadas a ciertos Estados miembros se concretaron del modo que informa su directriz específica número 5³⁶:

«5. Promover la prolongación de la vida activa, en particular estimulando condiciones laborales que favorezcan el mantenimiento del empleo "como el acceso a la formación continua, el reconocimiento de la importancia de la salud y seguridad en el trabajo y las formas flexibles e innovadoras de organización del trabajo" y eliminando los incentivos que favorecen el abandono prematuro del mercado laboral, sobre todo mediante la reforma de los regímenes de jubilación anticipada y la adopción de medidas destinadas a garantizar que seguir activo en el mercado de trabajo resulte rentable; y animando a los empresarios a contratar trabajadores de más edad.»

La visión de las Directrices del año 2005³⁷ contemplaba tanto el aspecto económico como el laboral y buscaba un enfoque más amplio y eficiente para la reforma, insistiendo en la necesidad de elaborar indicadores estructurales para profundizar en los mecanismos de examen recíproco y comparación.

Estas directrices planteaban como objetivo la observancia de los graves riesgos que traía consigo el envejecimiento de la población europea de cara a garantizar la sostenibilidad de los sistemas de pensiones, basándose en datos tales como que, según las previsiones, en el año 2050 la población de la Unión Europea en edad de trabajar, esto es, entre los 16 y los 64 años, será un 18 por 100 menor que en el año 2000. Sin duda, el dato alerta sobre la elevación de los índices de dependencia con el correspondiente aumento de la carga de endeudamiento y demás repercusiones económicas negativas.

Profundizando en la cuestión planteada y dadas las circunstancias demográficas existentes, uno de los más importantes objetivos consiste en nutrir a Europa de la necesaria mano de obra y elevar las tasas de empleo como base imprescindible para adaptarse a la nueva realidad, tanto social como económica. Desde este punto de partida y en conexión con la modernización de los sistemas de protección social para lograr que sean financieramente viables, unido a una mejor interacción entre los sistemas de protección social y los mercados de trabajo, se pueden eliminar distorsiones que afec-

³⁶ Decisión del Consejo, de 22 de julio de 2003, relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros (2003/578/CE).

³⁷ Directrices integradas para el crecimiento y el empleo (2005-2008)/COM/2005/0141 final.

tan a las decisiones de jubilación y conseguir una prolongación de la vida laboral, dado el positivo dato del aumento de la esperanza de vida.

2. La apuesta de la Comisión Europea a través de sus medidas

Las preocupaciones planteadas por el Consejo Europeo de Estocolmo conllevaron la preparación en el año 2002, por parte de la Comisión, del Informe al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones: «Aumento de la Tasa de población activa y fomento de la prolongación de la vida activa»³⁸. Un importante elemento en él incluido lo constituía el hecho de que para la Comisión la prolongación de la vida activa ayudaba a la consecución del objetivo establecido en el artículo 2 del Tratado de la CE, esto es, a mejorar el bienestar de la población. Así, la recién confirmada Estrategia de Lisboa contenía esta observación y planteaba caminar en aras de establecer condiciones políticas tendentes a elevar el nivel y la calidad de vida. Este informe, junto a otros documentos que se presentarían al Consejo Europeo de Barcelona, pretendía especificar tal enfoque y definir las prioridades. Para ello, se hacía eco de dos cuestiones consideradas preocupantes: la primera de ellas, las bajas tasas de empleo y actividad que presentaban los trabajadores de mayor edad debidas fundamentalmente a la aplicación de programas de jubilación anticipada, tanto voluntaria como forzosa³⁹; en segundo lugar, llamaba la atención sobre el considerable descenso en la participación de los trabajadores mayores de 50 años en los programas y actividades de formación, especialmente de aquellos trabajadores poco cualificados.

Con motivo del Consejo Europeo de Barcelona en 2002, la Comisión realizó la Comunicación «La Estrategia de Lisboa, hacer realidad el cambio»⁴⁰. En ella se establecía que los Estados miembros deberían emprender medidas para desanimar a los trabajadores a acogerse a planes de jubilación anticipada y a las empresas a introducirlos. Esta medida general estaba dirigida, especialmente, a aquellos Estados que tenían las más bajas tasas de empleo de trabajadores de mayor edad, tasa que se pretendía elevar, así como ayudar a incrementar la edad media real de jubilación, pasando de los 58 años a los, al menos, 60 para el año 2010. Tendencia esta que tuvo continuidad en la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones «Balance de cinco años de aplicación de la Estrategia Europea de Empleo»⁴¹.

La Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, «Mejora de la calidad del empleo: examen de los pro-

³⁸ COM (2002) 9 final. Comentado en LÓPEZ CUMBRE, L.: «Aumento de la Tasa de Población Activa y Fomento de la Prolongación de la Vida Activa. Informe de la Comisión al Consejo, al Parlamento, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones», *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 37, págs. 231-265.

³⁹ NICKELL, S.: «A Picture of European Unemployment: Success and Failure», CEP, *Discussion Paper*, 577/2003, identifica como el principal factor explicativo de esta situación de crecientes tasas de inactividad de los trabajadores de mayor edad desde la década de los setenta, la estructura del sistema de Seguridad Social dado que durante la crisis de los setenta se introdujeron generosos incentivos a la jubilación anticipada en numerosos países europeos, entendiéndose que así se conseguiría reducir el problema de desempleo que en ese momento sufría Europa.

⁴⁰ COM (2002) 14 final.

⁴¹ COM (2002) 416 final.

gresos recientes»⁴², del año 2003, recogía las políticas llevadas a cabo por algunos Estados miembros y que consistían en la introducción de incentivos para que los empresarios mantuviesen y contratasen a trabajadores de mayor edad así como sanciones para evitar que fuesen despedidos, con el fin de aumentar las tasas de empleo de los trabajadores comprendidos entre los 55 y los 64 años.

El núcleo central de los Informes y Comunicaciones de la Comisión a lo largo del periodo 2004-2009⁴³ fue la necesidad de implementar estrategias globales de envejecimiento activo que reuniesen los factores fundamentales para el mantenimiento del empleo de los trabajadores de mayor edad. Para conseguirlo se establecen como prioritarias varias líneas: incentivos financieros para no fomentar la jubilación anticipada⁴⁴, acceso a estrategias de formación y aprendizaje permanente⁴⁵, y buenas condiciones y mejora de la calidad del trabajo que promoviesen la conservación del empleo⁴⁶. De esta manera y de forma reiterativa, la Comisión insiste en la necesidad de elevar las tasas de empleo del colectivo de trabajadores de mayor edad y, especialmente, la de las mujeres no solo para entrar en el mercado laboral sino también para que permanezcan en él durante más tiempo⁴⁷.

⁴² COM (2003) 728.

⁴³ Entre ellas, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Aumentar el empleo de los trabajadores de más edad y retrasar su salida del mercado de trabajo». COM (2004) 146 final; Informe de la Comisión al Consejo Europeo «Hagamos Lisboa» «Reformas para la Unión ampliada», COM (2004) 29 final; Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo «Revisión en 2005 de la Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible: Primer Balance y Orientaciones futuras», COM (2005) 37 final; Comunicación de la Comisión «Aprendizaje de adultos: Nunca es demasiado tarde para aprender», COM (2006) 614 final; Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Propuesta de informe conjunto sobre protección social e inclusión social», SEC (2009) 141; 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 Unión Europea (Informe del 2009 sobre el envejecimiento demográfico)», COM (2009) 180 final.

⁴⁴ Cfr. GARCÍA VALVERDE, M.D. y MALDONADO MOLINA, J.A.: *La protección de la tercera edad. Su tratamiento en la Constitución Europea...* cit., pág. 458: «Como se ve, tanto cuando la tendencia era la del fomento de las jubilaciones anticipadas, como cuando se invierte la tendencia y se apuesta por el retraso de la edad de retiro, la motivación del legislador es de naturaleza puramente económica, utilizando la edad de jubilación como una figura al servicio de las políticas de empleo. Pese a ello, hay que admitir que la tendencia actual además de asentarse en criterios económicos, lo hace en demográficos, a la luz de aumento de la esperanza de vida actual y las mejores condiciones en las que se llega a la edad de retiro. Ante esta realidad, las jubilaciones anticipadas no habían supuesto sino una desnaturalización de la protección de la vejez».

⁴⁵ Era importante destacar el papel de la educación en el proceso de envejecimiento activo, cuyo reflejo era el creciente apoyo de la UE a los proyectos relacionados con los retos y las oportunidades educativas de los trabajadores de mayor edad mediante la acción de educación de adultos del programa de acción comunitaria en materia de educación Sócrates (Decisión n.º 253/2000/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de enero de 2000, por la que se establece la segunda fase del programa de acción comunitario en materia de educación Sócrates) y cuyo objetivo es «promover una Europa del conocimiento y fomentar el aprendizaje a lo largo de la vida mediante el aprendizaje de lenguas extranjeras, la promoción de la movilidad, el fomento de la cooperación a nivel europeo, la apertura a los medios de acceso a la educación y una mayor utilización de las nuevas tecnologías en el ámbito educativo».

⁴⁶ Al respecto, cfr. DUNCAN C.: «Assessing anti-ageism routes to older worker re-engagement», *Work, Employment and Society*, 17 (1), 2003, págs. 101-121.

⁴⁷ En cuanto al Parlamento Europeo también tuvo su propio espacio en el ámbito de las políticas de empleo para trabajadores de mayor edad. En consonancia con el resto de instituciones europeas solicitó, a través de sus resoluciones entre los años 2005-2009, medidas para garantizar la sostenibilidad de las pensiones desde una perspectiva de respeto al derecho de todos a recibir pensiones aceptables y teniendo en cuenta que los cambios en los sistemas de aquellas, no debían conllevar un aumento del número de personas que ya vivían en la pobreza. Por otro lado, el Parlamento apostaba por el envejecimiento activo subrayando el necesario aprovechamiento que debía hacerse tanto de la experiencia como de los conocimientos de los trabajadores de mayor edad.

3. El Comité Económico y Social y sus aportaciones al envejecimiento activo

Desde los inicios de la Estrategia de Lisboa, el Comité Económico y Social Europeo ha desempeñado un papel muy activo en la toma en consideración de la edad avanzada y su relación con el empleo, como así manifestaba su Dictamen de 19 de octubre de 2000 sobre «Trabajadores de Edad avanzada» donde se indicaba que los trabajadores de mayor edad (de 50 a 64 años) se habían convertido en un importante reto para las políticas de empleo. Esta conclusión venía reforzada por las previsiones que en aquel momento realizaba Eurostat y que situaban en un 34,4 por 100 la población que se encontraría en esta franja de edad en el año 2025, frente al 25 por 100 de la población total que representaba este intervalo en el año 2009⁴⁸.

El Comité apunta como responsable de potenciar la salida temprana de los trabajadores de mayor edad del mercado de trabajo la conexión existente entre tres elementos: las empresas, los trabajadores y las disposiciones jurídicas o negociadas en los convenios colectivos.

En cuanto al primero de ellos, las empresas, el dictamen apunta a que estas debían adaptarse, evolucionar y reestructurarse para progresar en un entorno globalizado, contemplando en cualquier caso un equilibrio entre lo social y lo económico que garantice su dinamismo y crecimiento. No ha de olvidarse la pérdida que supone, con base en decisiones tomadas en relación con la política de recursos humanos, la expulsión temprana de trabajadores con importantes conocimientos adquiridos.

Una de las respuestas de los empresarios ante estas jubilaciones anticipadas del colectivo de mayor edad pasaba por considerar «demasiados viejos» o con «poco futuro profesional» a trabajadores cada vez más jóvenes, derivándose de ello la menor dedicación, por parte de la empresa, de acciones formativas destinadas al colectivo de trabajadores de más edad con el consiguiente perjuicio a la capacitación de estos trabajadores⁴⁹. En otras palabras, el empresario percibía, en ocasiones, que ofrecer formación a los trabajadores de mayor edad no era rentable.

El segundo elemento que consideraba el dictamen eran los trabajadores, señalándose que únicamente 4 de cada 10 estaban dispuestos a continuar su actividad profesional cuando se aproximan a la edad ordinaria de jubilación. El perfil de estos trabajadores era de una cualificación profesional alta que hacía que su trabajo resultase interesante, incluso prestigioso; una situación cercana a encontrar su trabajo como una verdadera afición (investigadores, ingenieros, etc.); una posición jerárquica de alto nivel en la empresa de la que dependía su posición social; cargas familiares importantes que no les permitiesen, ni tan siquiera, reducir su jornada; o bien, no haber adquirido aún la totalidad de los derechos necesarios para disfrutar de una pensión.

⁴⁸ Cfr. ETXEZARRETA M.: *The European Union proposals for the Public Pension system Euromemorandum 2002*. En el texto se acepta el fenómeno de envejecimiento, si bien se plantean dudas acerca de su intensidad y, sobre todo, de los datos relacionados con la esperanza de vida y su cálculo. Las repercusiones que estas alteraciones pueden tener en relación con la tasa de dependencia demográfica –sin olvidar el posible aumento de la migración– y, consecuentemente, sobre la tasa de dependencia económica pueden resultar muy significativas de cara a estimar su impacto en el estudio de la viabilidad de los sistemas de pensiones.

⁴⁹ Véase el análisis que de estos aspectos realiza el Informe «Conditions of work and employment for older workers in industrialized countries: Understanding the issues», OIT, 2006.

Respecto al otro grupo de trabajadores, los cuales no estaban interesados en permanecer en sus trabajos superada determinada edad, y siguiendo las recomendaciones del dictamen, se les podría incentivar mediante una nueva forma de distribución de los frutos del crecimiento; por otro lado, no se puede obviar el hastío que supone en muchas ocasiones llevar a cabo un trabajo con frecuencia poco valorado, en muchas ocasiones repetitivo y también, con cierta frecuencia, penoso. A esta situación se le añade, en ocasiones, la carga psicológica que supone sentirse menos valorado en el momento de alcanzar esta mayor edad, cuando los trabajadores perciben de su empresa y de su entorno laboral que son considerados menos capaces para el desempeño de sus funciones.

El tercer y último elemento, constituido por las disposiciones jurídicas o negociadas en los convenios colectivos, nos enunciaba una situación en la que habrían de tenerse en cuenta dos niveles de análisis. Por un lado, el hecho de que los sistemas públicos y privados de pensiones, con motivo de sus mecanismos internos, incentivaban en cierto modo el cese anticipado de la actividad profesional; y, por otro, el papel central que para otros estudios tenían el mercado de trabajo y el comportamiento de las empresas de cara a explicar el movimiento de jubilación anticipada. Según el Comité ambos enfoques eran válidos y complementarios, dado que la protección social o sus sustitutos (ya sean de naturaleza pública o negociados en convenios colectivos) suponían los únicos medios de que disponía el mercado de trabajo para mitigar los costes sociales en términos de desempleo de larga duración y de exclusión. Es decir, que se utilizaban las jubilaciones anticipadas como políticas de empleo o como instrumento para la lucha contra el desempleo, al mismo tiempo que eran utilizadas por las empresas como una herramienta más de gestión de recursos humanos y por los asalariados como una ventaja social.

Para revertir esta situación e intentar solventar los problemas de ella derivados –abuso de las jubilaciones anticipadas– el Comité señala la conveniencia de adoptar una estrategia concertada para modernizar la protección social, concretando en la necesidad de sustituir las jubilaciones anticipadas por políticas de jubilación flexibles, así como fomentar mediante la formación continua, a la largo de la vida laboral del trabajador, el reciclaje y la determinación de nuevas formas de actividad.

El texto trazaba como itinerario para conseguir que las medidas elegidas para el cambio fuesen eficaces realizar una previa consulta tanto a los Estados, con sus peculiaridades internas, como a las empresas, que garantizase el impacto positivo de su implementación. Para ello valoraba la utilización de cuatro posibles instrumentos, a saber, el diálogo entre los interlocutores sociales europeos, una directiva para el empleo específica de este problema, un «código voluntario de conducta» o una directiva.

En relación con la elevación de la tasa de empleo establecida como objetivo por el Consejo de Lisboa⁵⁰, el Dictamen de 12 de septiembre de 2001 sobre el tema «Mejora cualitativa de la política social y de empleo»⁵¹ advierte de la tendencia a la baja que esta tasa venía presentando de forma constante para los trabajadores de más edad desde los años setenta en todos los Estados miembros de la Unión. Teniendo en cuenta que ese abandono precoz del mercado de trabajo respondía en mayor medida a situaciones impuestas a los trabajadores que a las elegidas por ellos, se confirmaba la utilización que de esta fórmula de jubilación hacían las empresas para reestructurarse y como política de gestión de recursos humanos, así como el uso de determinadas políticas públicas en materia de protección social.

⁵⁰ Este objetivo era el de alcanzar un nivel de empleo «tan cerca como sea posible del 70 por 100 a más tardar en 2010».

⁵¹ (2001/C 311/12).

De nuevo el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo de 15 de diciembre de 2004 sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Aumentar el empleo de los trabajadores de más edad y retrasar su salida del mercado de trabajo»⁵² reafirmaba la necesidad de aumentar la tasa de actividad de los trabajadores asalariados de más de 55 años, objetivo que no debía poner en riesgo el «equilibrio recomendable entre el trabajo y la jubilación, y entre el ocio y el trabajo, que constituyen valores del modelo social europeo». Para que las medidas a desarrollar tengan la eficacia pretendida, se debía «inducir un cambio de mentalidad y una toma de conciencia tanto en empresas como entre los trabajadores» en la consideración de lo valioso que puede resultar trabajar después de los 55 años para estos últimos y de que las empresas o los servicios públicos sean conscientes de las ventajas que pueden reportar los trabajadores de mayor edad (experiencia adquirida, conocimientos técnicos, capacidad de enseñar, etc.)⁵³.

El 14 de marzo de 2007 se aprobó el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El impacto económico y presupuestario del envejecimiento de la población»⁵⁴ en el que se proponía el establecimiento de objetivos para afrontar la cuestión de la sostenibilidad de los regímenes de pensiones que abarcaban algo más que el simple aumento de la edad legal de jubilación y apostaban por la lucha contra el trabajo en negro y precario, el apoyo a las políticas salariales, una distribución más equitativa de la riqueza y una mayor cohesión social. De nuevo, se vuelve a abogar –consciente de que se utiliza poco y está infravalorado– por el método abierto de coordinación como herramienta de gran utilidad en la política comunitaria.

En julio del mismo año el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Empleo para las categorías prioritarias (Estrategia de Lisboa)»⁵⁵ insistía en la creación de incentivos socialmente aceptables para aplazar la jubilación, por un lado, y el desarrollo de modelos más atractivos para acompañar la transición de la vida laboral del trabajador a la jubilación.

Especial importancia tiene, aunque con escaso eco, o mejor, muy relativo eco, el Dictamen de 25 de marzo de 2009 sobre el tema «La situación de los trabajadores de más edad ante el cambio industrial: cómo apoyar y gestionar la diversidad de edades en los sectores y las empresas»⁵⁶, donde el Comité pedía a la Comisión que se ocupase de forma específica de las personas mayores en el mercado laboral y le recordaba que le convendría mejorar y reforzar la aplicación de la reglamenta-

⁵² COM (2004) 146 final.

⁵³ Complementando esta visión, el Dictamen del Comité de las Regiones de 29 de septiembre sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Aumentar el empleo de los trabajadores de más edad y retrasar su salida del mercado laboral» (2005/C 43/03). Comienza el texto resaltando que «Una dirección estratégica de los recursos humanos debería abordar precisamente cómo orientar a los trabajadores de diversa edad o distintas características, en lugar de hacer hincapié en que los trabajadores de más edad forman un grupo aislado». El Comité consideró que las medidas expuestas por la Comisión eran insuficientes para aprovechar el potencial que poseía la población de más edad y que se hacía necesario reconocer la importante contribución que, en materia de actividades voluntarias e informales, prestaba este colectivo. Debían incorporarse, de esta forma, todas las actividades laborales, tanto las de carácter económico como las de tipo social. Se apuntó, asimismo, que para conseguir el objetivo que buscaba aumentar la tasa de empleo de las mujeres de mayor edad (entre 55 y 64 años), debería asignarse un papel central a las autoridades locales y regionales en la previsión de servicios de cuidado y atención a familiares dependientes, teniendo en cuenta la grandes responsabilidades de atención familiar que tenía este colectivo, dadas las tendencias demográficas del momento.

⁵⁴ (2005/C 221/18).

⁵⁵ (2007/C 256/18).

⁵⁶ (2009/C 228/04).

ción sobre la edad recogida en la Directiva 2000/78/CE, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación creando un programa europeo de apoyo a la política de empleo de las personas mayores.

A continuación se publican varios dictámenes sobre la cuestión, el primero el del 4 de noviembre de 2009 del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Inclusión social»⁵⁷ que solicita un debate sobre las condiciones marco, ámbito de aplicación y demás medidas que deben acompañar a los planes de desincentivación de los planes de jubilación anticipada con el fin de no crear de nuevo problemas sociales entre las personas de edad avanzada; en segundo lugar, el Dictamen de 3 de diciembre de 2009 del Comité de las Regiones «Nuevas capacidades para nuevos empleos: previsión de las capacidades necesarias y su adecuación a las exigencias del mercado laboral»⁵⁸ proponía que se fomentasen tipos de empleos con horarios flexibles, adaptados a las capacidades y al estado de salud de los trabajadores de mayor edad con la finalidad de posibilitar el que este colectivo permanezca en el mercado laboral hasta la edad de jubilación; en tercer lugar, el Dictamen del Comité de las Regiones de 14 de abril de 2010 sobre el tema «Abordar los efectos del envejecimiento de la población de la Unión Europea (Informe de 2009 sobre el envejecimiento demográfico)» abogó –siempre dentro del marco de la Estrategia Europa 2020⁵⁹– por conseguir un envejecimiento en condiciones favorables de salud a través de las mejoras de servicios en esta materia y por un enfoque de género que promoció un envejecimiento en igualdad de condiciones para hombres y mujeres.

El Comité subrayó en este texto que la formación desempeña un papel muy relevante en el incremento de la población activa y de la productividad laboral. Considera llegada la hora de iniciar un cambio cultural en dirección a un aprendizaje y trabajo orientados a mantener la capacidad de inserción profesional a lo largo de la vida, basada en las cualificaciones.

VI. LAS LÍNEAS DE TRABAJO CON BASE EN EL MÉTODO ABIERTO DE COORDINACIÓN EN MATERIA DE PENSIONES

En el Tratado de Lisboa del año 2000 se establece, como uno de los tres pilares fundamentales a partir de los cuales se estructurarían las líneas de trabajo del MAC, el ámbito social, que establecía como meta la modernización del modelo social europeo mediante la formación y la eliminación de la exclusión social.

En el año 2005 se llevó a cabo un importante avance en el MAC al unificar los procesos de actuación, pasando de los tres originales: la inclusión social, las pensiones y asistencia sanitaria y, por último, la dependencia, a un solo ámbito de actuación permitiendo con ello un trabajo más adecuado y una mejor y mayor visión global de la situación⁶⁰.

⁵⁷ (2010/C 128/03).

⁵⁸ (2010/C 141/03).

⁵⁹ Estrategia que consiste, según el propio dictamen, en que cada ciudadano y cada región contribuyan a la fuerza de la Unión en función de sus cualidades y características específicas.

⁶⁰ Para llegar a esta conclusión la Comisión solicitó a los Estados su participación en la evaluación de los trabajos realizados hasta ese momento en el marco de la Coordinación Abierta. Desde esos puntos de vista, se crearon nuevos objetivos

Singularmente, en materia de pensiones se insiste en la necesidad de garantizar a todos los ciudadanos unos ingresos suficientes en el momento de su jubilación, que aseguren el mantenimiento de su nivel de vida en la medida de lo posible; de avalar la viabilidad financiera de los regímenes de pensiones, tanto públicos como privados, siempre sin perder de vista el principio de promoción de la prolongación de la vida laboral activa; así como de asegurar la información adecuada a quienes en el futuro accederán a los sistemas de pensiones. En este ámbito se promociona el reforzamiento tanto del principio de capitalización para los niveles privados, como del principio de relación entre cotizaciones y prestaciones en el ámbito público.

En 2008 la Comisión publica una nueva comunicación apoyando y reforzando el Método Abierto, donde vuelve a incidir en la necesidad de coordinar los esfuerzos de los distintos Estados en la aproximación de las reformas a realizar en el ámbito de las pensiones a las nuevas realidades sociales⁶¹, en la misma línea que ya se contemplaba en la Estrategia de Lisboa. Se basa en la constatación del éxito de la Estrategia Europea en relación con las actuaciones económicas y de empleo debido a la coordinación de los Estados en materia de reformas. No obstante, hay que tener en cuenta que en este momento aún no se había visualizado la crisis económica que en estos momentos está implantada en Europa.

1. Los sistemas de pensiones y el envejecimiento de la población

El 21 de mayo de 1999 se presenta en la Comisión de la UE la Comunicación «Hacia una Europa para todas las edades»⁶², en la que se plantean los problemas que traerá consigo el constante envejecimiento de la población europea. En ella se contiene una especial referencia a los cambios que se producirán en la ratio activos-pasivos, descendiendo peligrosamente los primeros y con ello la sostenibilidad de las pensiones, y advirtiendo del aumento del coste social que tal disminución traerá consigo para las cuentas públicas de los Estados. Por ello, el documento invita a comenzar el trabajo para articular los cambios legislativos necesarios con la finalidad de adaptar los sistemas de protección social y, en concreto, de jubilación a la nueva realidad.

El documento ofrece pautas de trabajo para acometer los retos planteados y, en materia de protección social comienza por señalar la necesidad de invertir la tendencia a utilizar la fórmula de la jubilación anticipada. Busca la coordinación entre la Comisión y los Estados para plantear nuevas fórmulas de jubilación gradual y un aumento de la flexibilidad de los regímenes de jubilación.

La Comunicación de la Comisión «La evolución de la protección social a largo plazo: pensiones seguras y viables» (2000)⁶³ advierte acerca de que las reformas llevadas a cabo por algunos Esta-

comunes para reforzar este Método: el fomento de la cohesión social y la igualdad de oportunidades en el sistema de protección social y políticas sociales de inclusión, la interacción con los objetivos de Lisboa y la mejora de la transparencia y participación de las partes.

⁶¹ «A renewed commitment to social Europe: Reinforcing the Open Method of Coordination for Social Protection and Social Inclusion», Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de Regiones, COM (2008) 0418 final.

⁶² http://europa.eu/legislative_summaries/employment_and_socialpolicy

⁶³ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo, COM (2000) 622 final, no publicada en el diario oficial.

dos miembros –otros ni tan siquiera las habían iniciado– resultaban insuficientes y por ello invitaban a los Estados a seguir trabajando o iniciar sus actuaciones, siempre desde una perspectiva que incorporase el reto demográfico. Los principales objetivos señalados por el documento son el reforzamiento de la solidaridad, la lucha contra la exclusión de quienes tienen sueldos más bajos, la coordinación de los sistemas públicos y privados y, por último, la solidez de las finanzas públicas que deben armonizar los costes de las pensiones con el resto⁶⁴.

En el año 2005⁶⁵ se continúa realizando un análisis de la materia con la Comunicación «Los valores europeos en la era de la globalización» (2005)⁶⁶, donde se traslada la preocupación por el envejecimiento del futuro situándola en el presente, si bien explica que los efectos tardarán algún tiempo en hacerse sentir.

De nuevo la Comisión realiza un documento donde plantea los efectos del envejecimiento de la población y en el año 2005 presenta el Libro Verde «Frente a los cambios demográficos, una nueva solidaridad entre generaciones» donde se advierte que todos los parámetros explicativos del actual envejecimiento han de ser considerados por las políticas públicas en materia social, promocionando la subida de la tasa de natalidad e implementando medidas de conciliación de la vida laboral y familiar, entre otras.

Por último, la Comunicación de la Comisión «El futuro demográfico de Europa: transformar un reto en una oportunidad» (2006)⁶⁷ debate sobre los fundamentales retos del momento, esto es, el aumento del gasto público debido al incremento de las jubilaciones en los siguientes años que conllevará la inviabilidad de los sistemas europeos y, por tanto, la necesaria intervención de los Estados para modificar los planteamientos del sistema.

2. Las líneas de trabajo marcadas

En este contexto, una vez identificado y analizado el panorama europeo, la Comisión presenta a los países europeos cinco líneas de trabajo fundamentales para detener la problemática que el reto demográfico traerá consigo, centrándolas de la siguiente manera:

⁶⁴ Estas cuestiones vuelven a ser objeto de otra comunicación de la Comisión: «Pensiones seguras y viables: planteamiento europeo al servicio de las estrategias nacionales», (2001) Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de Regiones, COM (2001) 362 final, no publicado en el diario oficial. Los parámetros de estudio son similares. Se pone especial énfasis en la garantía de unas pensiones mínimas que eviten la exclusión social de los ciudadanos de más edad. Asimismo se insiste en la idea de modernizar los sistemas de pensiones de acuerdo con las exigencias del mercado de trabajo y la evolución de las estructuras familiares.

⁶⁵ En este punto, conviene recordar los objetivos marcados para la empleabilidad de los trabajadores de mayor edad, en Estocolmo (2001) y Barcelona (2002). El primero pretende elevar la tasa de empleo de la población de entre 55 y 64 años hasta el 50 por 100 para el año 2010; el segundo, tiene como finalidad aumentar en cinco años la edad media efectiva a la que los europeos abandonan el mercado laboral. Según FLORES MAYO, M.F.: «Envejecimiento Demográfico y Mercado de Trabajo: análisis de los determinantes de la participación laboral de los trabajadores en España», *RUCT*, 9/2008, págs. 95-119: «Ambos objetivos son complementarios y tienen como finalidad aumentar la tasa de participación de los trabajadores mayores en el mercado de trabajo».

⁶⁶ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo de 20 de octubre de 2005 (COM 2005, 525, final).

⁶⁷ Comunicación de la Comisión de 12 de octubre de 2006 (COM 2006 571 final, no publicada en el diario oficial).

1. Favorecer las medidas de conciliación de la vida familiar y laboral, en especial la mejora del permiso parental, con el objeto de incrementar el número de nacimientos en los próximos años.
2. Promover la eficiencia y la productividad con el fin de aprovechar las oportunidades que plantean los cambios demográficos.
3. Reorganizar los Estados para recibir e integrar a los emigrantes para conseguir la mano de obra cualificada que se necesite para cubrir los puestos de trabajo que van a quedar vacantes por el efecto de las jubilaciones masivas⁶⁸.
4. Impulsar la prolongación de la vida laboral, evitando la discriminación de los mayores en el mercado de trabajo. En este punto, asimismo, se favorecerá la transición entre las distintas fases de la vida, se trabajará en el ámbito de la formación permanente y se favorecerá una política de salud pública común en toda la Unión Europea con el fin de reducir las diferencias en la esperanza de vida entre los países.
5. Por último, hay que avanzar en la viabilidad de las finanzas públicas de los Estados, cuya principal medida debe ser la reforma del sistema de pensiones, adaptando la cobertura de los sistemas y el nivel de las cotizaciones al desarrollo del ahorro privado y al principio de capitalización.

Posteriormente, en el año 2007, se crea por parte de la Comisión un grupo de expertos en materia demográfica que pretende dar cobertura especializada a la Comisión para enfrentar este problema⁶⁹, y que participa del foro establecido para intercambiar las experiencias que cada país ha puesto en marcha para tratar de evitarlo.

Ya en el año 2008, se realizan dos comunicaciones por parte de la Comisión sobre este tema. La primera consiste en un Informe demográfico sobre satisfacción de necesidades sociales en una sociedad en proceso de envejecimiento, que trabaja en orden a los mismos problemas⁷⁰; la segunda comunicación⁷¹ presenta un Informe sobre la protección social y la exclusión social, donde se apunta la necesidad de promocionar la prolongación de la vida activa y la viabilidad de los regímenes de jubilación.

3. Reducción del número de jubilaciones anticipadas

Como ya se ha visto, una de las soluciones planteadas, y con gran peso en la estructura de los cambios necesarios, es la reducción en el número de jubilaciones anticipadas en el entorno europeo, incrementando con ello la edad efectiva de abandono del mercado laboral. Los instrumentos que la

⁶⁸ En este tema, se puede consultar la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo al Comité de las Regiones de 3 de junio de 2003 sobre inmigración, integración y empleo.

⁶⁹ Decisión 2007/397/CE, de la Comisión de fecha 8 de junio de 2007 por la que se crea un grupo de expertos sobre cuestiones demográficas (DOCE L 150, de 12 de junio de 2007).

⁷⁰ SEC (2008) 2911, no publicado en el diario oficial.

⁷¹ «Rapport conjoint sur la protection sociale et l'inclusion sociale 2008», Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de Regiones, COM (2008) 42, no publicado en el diario oficial.

UE propone⁷² encaminados a elevar esta edad efectiva aparecen en el informe «Longer working lives through pension reforms», donde se pone en relación directa el principio de promoción de la vida activa con la reforma de las pensiones. Tras realizar un análisis de las jubilaciones anticipadas en 14 países europeos, el trabajo concluye que este tipo de jubilación se configura como una solución a la expulsión del mercado laboral para trabajadores en edades aún más tempranas. Por otro lado, se aconseja a los Estados introducir reformas que faciliten la jubilación gradual, flexibilizando el paso de la vida activa total a la pasiva.

4. La incidencia de la crisis en las reformas de los sistemas de pensiones

En el Informe «Abordar los efectos del envejecimiento de la población de la Unión Europea» (2009)⁷³, la Comisión vuelve a plantearse los cambios demográficos y su impacto sobre los costes sociales. En la línea de las pensiones el informe sigue indicando la necesidad de garantizar prestaciones adecuadas a los ciudadanos de edad avanzada, reforzar las condiciones de elegibilidad de las pensiones públicas y el desarrollo de los sistemas privados de capitalización.

En este caso, el informe incorpora el importante matiz de la crisis económico-financiera internacional que afecta al Viejo Continente y ajusta las herramientas que han de utilizarse para absorber el impacto de aquella en lo referido a la evolución demográfica; para ello la recuperación económica se convierte, por supuesto, en eje central de las recomendaciones así como la readaptación de los objetivos ya existentes, de modo tal que se continúe con las políticas de formación permanente, la prolongación de la vida laboral, el fomento de la natalidad y la integración de los inmigrantes, apostando por la viabilidad de las finanzas públicas y las reformas en materia de pensiones.

VII. UN PUNTO DE INFLEXIÓN EN LAS POLÍTICAS DE LA UNIÓN EUROPEA: LA CONVERGENCIA ENTRE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO Y LAS POLÍTICAS DE PENSIONES

1. La crisis económica y los retos de la Unión Europea: la Estrategia Europa 2020⁷⁴

La Estrategia Europa 2020 nace como respuesta al momento de transformación por el que pasa Europa, inmersa en plena crisis, la cual «ha echado por tierra años de progreso económico y social y expuesto las debilidades estructurales de la economía europea».

⁷² Entre otros, el Informe de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de Regiones, informe solicitado por el Consejo Europeo de Estocolmo «Aumento de la tasa de población activa y fomento de la prolongación de la vida activa» de 2002 (COM/2002/0009 final). Principalmente, se aboga por la revisión de los sistemas de imposición y prestaciones, recomendando la revisión de los incentivos ofrecidos a las empresas y a los trabajadores para que recurran a la jubilación anticipada en los procesos de reconversión y racionalización de actividades. Así, al contrario, habrá que fomentar la jubilación parcial y progresiva con el objeto de que los trabajadores prologuen su prestación de servicios más allá incluso de la edad de jubilación.

⁷³ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de Regiones de fecha 29 de abril de 2009 (COM 2009 180 final, no publicado en el diario oficial).

⁷⁴ Comunicación de la Comisión «Europa 2020. Una Estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador», COM (2010) 2020, de 3 de marzo de 2010.

Siguiendo la línea clásica de actuación, a través de este documento se identifica como necesaria una estrategia que fortalezca a la UE convirtiéndola en una economía inteligente, sostenible e integradora. Desde un planteamiento global y centrado en el espacio que Europa quiere ocupar en el año 2020, se impone unos objetivos:

- El 75 por 100 de la población de entre 20 y 64 años debería estar empleada.
- El 3 por 100 del PIB de la UE 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 por 100 y al menos el 40 por 100 de la generación más joven debería tener estudios superiores completos.
- El riesgo de pobreza debería amenazar a 20 millones de personas menos.

En concreto, acotando los objetivos al espacio de las políticas de empleo y de pensiones, la Comisión establece, en relación con las primeras, la necesidad de llevar a cabo una «Agenda de nuevas cualificaciones y empleo» que modernice los mercados laborales y potencie la autonomía de las personas mediante el desarrollo de capacidades a lo largo de su vida con el fin de aumentar la participación laboral y adecuar mejor la oferta y la demanda de trabajos, en particular a través de la movilidad laboral.

En lo referido a las pensiones, se hace imprescindible evaluar la adecuación y la viabilidad de los sistemas de protección social y de pensiones. Por su parte, y ya a escala nacional, los Estados miembros deberán desplegar completamente sus sistemas de Seguridad Social y de pensiones para asegurar un apoyo adecuado a las rentas y el acceso a la atención sanitaria. Además de ello, y acompañando a un necesario saneamiento presupuestario y de viabilidad financiera a largo plazo, será necesario acometer importantes reformas estructurales, en especial en materia de pensiones.

El planteamiento general de la Estrategia 2020 no incorpora valoraciones concretas sobre la problemática singular de los trabajadores de mayor edad –si las enuncia–, sin perjuicio, como se verá más adelante, de que el tratamiento coordinado de políticas de empleo y de pensiones se erige en la clave y principal punto de avance en el Libro Blanco, que constituye el primer documento específico que escenifica la Estrategia 2020 en este espacio.

1.1 El Libro Verde, en pos de unos sistemas de pensiones europeos adecuados, sostenibles y seguros. (2010)

El Libro Verde (2010) se encarga de plasmar la necesidad de llevar a cabo reformas en los sistemas de pensiones europeos enmarcadas dentro del actual proceso de crisis económico-financiera. Esta crisis marcada por «la regresión del crecimiento económico, los presupuestos públicos, la estabilidad financiera y el empleo ha hecho más urgente el ajuste de las prácticas de jubilación y de la

manera en que se adquieren los derechos a pensión. La crisis ha puesto de manifiesto que debe hacerse más por aumentar la eficiencia y la seguridad de los planes de pensiones»⁷⁵. No abandona el informe –como reto principal y elemento constante en las comunicaciones de la materia– el envejecimiento demográfico, relacionándolo con la actual situación de crisis. Si algo favorece esta última es la mayor profundidad de los problemas planteados por la ya vieja invitada cuestión demográfica. De esta forma, propone la Comisión que las reformas de las pensiones vayan unidas a lo planteado por la Estrategia global Europa 2020 que, recordemos, tiene como objetivo principal el crecimiento inteligente, sostenible e integrador. No olvida el informe insistir sobre las bajas tasas de natalidad europeas y el problema que ello plantea a la ratio activos-pasivos, haciendo tambalear las estructuras de los actuales sistemas en su concepción original.

El documento remarca la importancia del enfoque europeo, situando los enfoques comunes de la UE en materia de solvencia y educación social en un papel preeminente, a la par que plantea la demostrada interdependencia de los diferentes pilares de las pensiones en cada Estado. Con base en la coordinación promovida, requiere la Comisión que aquella se produzca en los temas que son comunes a los países europeos y que sitúa en «el funcionamiento del mercado interior, los requisitos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento o los esfuerzos para que las reformas de las pensiones sean coherentes con la Estrategia Europa 2020».

A todo ello hay que unir una vida laboral compuesta por un menor número de años provocada por la incorporación más tardía a la actividad con motivo de las imperantes necesidades de formación de los jóvenes en la actualidad. Esto, unido a una jubilación más temprana promovida por la expulsión precoz del mercado de trabajo de los trabajadores de mayor edad, refuerza esta conclusión que, lógicamente, impacta de manera nada despreciable en las cotizaciones, descendiendo su número de manera sustancial. Señala la Comisión que la solución al problema pasa por aumentar la productividad de los trabajadores e incrementar la edad mínima de acceso a la jubilación.

Los objetivos globales presentados por el documento son dos: la adecuación y la sostenibilidad de los sistemas de pensiones, que presenta como dos caras de la misma moneda. Las soluciones propuestas para el logro de la adecuación de las pensiones pasa por la modernización de los sistemas de pensiones, y como posible camino para solventar el problema de la insuficiente tasa de reemplazo en un futuro cercano presenta la conveniencia de dar oportunidades a los futuros perceptores de pensiones para adquirir derechos complementarios –en forma de prolongación de la vida laboral o ampliando el acceso a planes de pensiones complementarios–. Respecto al objetivo de sostenibilidad, si bien el documento reconoce las reformas ya realizadas en algunos países, tendentes a limitar el aumento del futuro gasto de pensiones, aconseja que los cambios a acometer promuevan el potencial de crecimiento económico de la UE.

Por último, la Comisión invita a los países europeos a seguir trabajando en la línea de modificación de los sistemas, argumentando que las reformas de las pensiones ayudarán a alcanzar los objetivos de Europa 2020 en materia de empleo y sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas. Además, el perfeccionamiento del mercado interior de productos relacionados con las pensiones

⁷⁵ Libro Verde, en pos de unos sistemas de pensiones europeos adecuados, sostenibles y seguros. SEC (2010) 830. COM (2010) 365 final. Bruselas, 2010, pág. 2.

repercute directamente en el potencial de crecimiento de la UE y, por tanto, contribuye de forma directa a conseguir los objetivos de Europa 2020⁷⁶.

1.2. Libro Blanco «Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles»⁷⁷

En la línea continuista de su antecesor –el Libro Verde–, el Libro Blanco constituye una de las piezas de actuación diseñadas para responder a la Estrategia Europa 2020.

En armonía con su título, la argumentación del Libro Blanco 2012 descansa fundamentalmente en dos pilares, a saber, los consabidos retos actuales en materia de pensiones y la ya recurrente, aunque con novedosas e importantes aportaciones, necesidad de reformar los sistemas de pensiones. Cabe destacar, desde ahora y como novedad, que la UE por primera vez afronta la política de pensiones en términos de dependencia con las políticas de empleo de los trabajadores de mayor edad, evidenciando así que constituyen las dos caras de la misma moneda.

1.2.1. Retos actuales en materia de pensiones

Planteamientos de primer orden se sitúan en relación con la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones y con base en el fundamental peso que el gasto en esta prestación representa respecto del PIB en la UE –en la actualidad el 10% y con previsión de que en 2060 alcance el 12,50%⁷⁸–, lo que anuncia el replanteamiento necesario de los sistemas de pensiones. Sin embargo, dicho esto, no podemos pasar por alto las diferencias que acerca de este dato presentan entre sí los países miembros⁷⁹, alcanzando en algunos casos hasta el 9 por 100⁸⁰, que obligan necesariamente a volver a trazar la verdadera dimensión del «problema» demográfico.

Es decir, ante retos demográficos similares, las diferencias existentes entre unos y otros países miembros respecto del porcentaje del PIB destinado a cubrir el gasto en pensiones nos anuncian, cuando menos, la existencia de variables con igual o mayor peso que la meramente demográfica. En este sentido FISCHER opinó, ya en el año 2006: «no estoy de acuerdo con quienes dicen que el reto de las pensiones es principalmente demográfico. La demografía es importante, pero no la única causa, observamos, además, una evolución de la participación del mercado laboral, totalmente diferente a la tendencia demográfica, por consiguiente, podemos decir que el reto de las pensiones

⁷⁶ Libro Verde, en pos de unos sistemas de pensiones europeos adecuados, sostenibles y seguros. SEC (2010) 830. COM (2010) 365 final. Bruselas, 2010, págs. 3-4.

⁷⁷ COM (2012), 55 final, de 16 de febrero de 2012.

⁷⁸ Libro Blanco «Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles», COM (2012), 55 final, de 16 de febrero de 2012

⁷⁹ Cfr. ETXEZARRETA, M. en *The European Union proposals for the Public Pension system...*, cit., donde se advertía de que si bien el aumento de la proporción de personas mayores respecto al total de la población se observa en todos los países europeos, los porcentajes son diferentes en cada país y, por tanto y a priori, este proceso de envejecimiento puede tener resultados diferentes.

⁸⁰ Sirva como ejemplo el gasto actual en pensiones públicas de Irlanda que se eleva a un 6 por 100, mientras que Italia consume en esta prestación el 15 por 100 de su PIB.

combina ambos elementos»⁸¹. En este orden, es conveniente traer a colación la aportación que en este sentido realiza el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo en la «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 2012»⁸², al afirmar que la actual presión sobre los sistemas de pensiones «se debe más a la falta de empleo y de inversión que a la demografía».

Si, además, tenemos en cuenta que la contracción del empleo en Europa será de, aproximadamente, 19 millones de puestos de trabajo de aquí a 2060⁸³, nos encontramos ante un escenario con actores cuyo papel tiene ahora una mayor relevancia: tasa de empleo y productividad⁸⁴.

Si bien las distintas comunicaciones efectuadas por las instituciones de la UE –entre ellas la que en 2001 emitió el Consejo Europeo de Estocolmo incluyendo como una de las tres estrategias a llevar a cabo la de «aumentar las tasas de empleo, en particular la de los trabajadores de mayor edad, y la productividad»– ya habían plasmado la necesidad de actuar en este sentido⁸⁵, hasta ahora los mayores, tal vez únicos, esfuerzos llevados a cabo por los Estados miembros en este espacio de actuación han ido encaminados a consolidar el efectivo aumento de la edad legal de jubilación, lo que ha sido valorado por las instituciones europeas como una necesidad imperante.

Es necesario advertir sobre la necesidad de relativizar los datos referentes a las tasas de actividad y centrar los esfuerzos en las políticas de creación de empleo. De esta forma, hay que considerar que en el periodo 2020-2060 disminuirá la población en edad de trabajar, siendo previsible un crecimiento de las tasas de actividad, aunque se contraiga la creación de empleo. No obstante, y aun relativizando las tasas de actividad, es necesario según el propio Libro Blanco «alcanzar el objetivo de empleo de la UE o llegar al nivel de los países con mejores resultados», lo que «podría neutralizar prácticamente los efectos del envejecimiento»⁸⁶.

En lo referente al mantenimiento de la adecuación de las prestaciones por jubilación, ha de reconocerse previamente un importante logro obtenido en el sentido de que «las personas de más

⁸¹ FISCHER, G.: «Los objetivos comunes en materia de Protección Social de la UE: Modernización y reforma de los sistemas de pensiones», *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. extraordinario, 2006, pág. 30.

⁸² COM (2011) 815 final, de 22 de febrero de 2012.

⁸³ Dato extraído de la 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 24 de septiembre de 2009.

⁸⁴ 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 24 de septiembre de 2009, cit., pág. 4: «Al disminuir la oferta de trabajo, la productividad deberá ser el origen del crecimiento económico en el futuro».

⁸⁵ En este sentido también FISCHER G. lo había advertido en el año 2006: «Necesitamos hacer algo con el empleo de las personas mayores, ya hay muchas cosas que pueden hacerse dentro y fuera del sistema de pensiones», entre estas actuaciones «la forma en cómo los agentes sociales consideran el empleo de toda la población, cómo las empresas se ocupan de los trabajadores y si las personas de edad son vistas como improductivas e inútiles o, por el contrario, como recursos humanos con gran experiencia». FISCHER G.: «Los objetivos comunes en materia de Protección Social en la UE...», cit., pág. 43.

⁸⁶ Libro Blanco, «Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles...», cit., pág. 7.

de 75 años disponen de unos ingresos de prácticamente el 94 por 100 del de la media del total de la población en el peso de las pensiones en el PIB»⁸⁷ –población de la UE–. Sin embargo y poniendo la nota negativa a este dato, nos encontramos con que en torno al 22 por 100 de las mujeres en estas edades están situadas por debajo del umbral de riesgo de pobreza. Como veremos, la corrección de este término se basa fundamentalmente en que se ofrezcan mejores oportunidades a las mujeres para entrar y permanecer en el mercado de trabajo, entre ellas, adoptar medidas destinadas a conciliar la vida laboral, privada y familiar y luchar contra las desigualdades de género aún existentes.

Por último, en relación con el aumento de la participación en el mercado de trabajo de los trabajadores de mayor edad –los comprendidos entre los 55 y 64 años–, se han de reconocer los avances que han tenido lugar en los últimos años pero que, una vez más, se tornan insuficientes. En 2001 la tasa de actividad del colectivo en esta edad se situaba en el 37,7 por 100 para la UE de los 27, porcentaje que aumentó hasta 2010 en casi 9 puntos, situándose en un 46,3 por 100, aun así lejos del objetivo pretendido por la Estrategia de Lisboa que marcaba una tasa del 50 por 100 para este colectivo en ese año 2010.

A pesar de los avances, relativizados por la crisis, el Libro Blanco advierte que las reformas encaminadas a aumentar la tasa de participación de los trabajadores de mayor edad en el mercado laboral «serán fundamentales para mejorar el crecimiento económico y establecer unas bases sólidas, con vistas a unas pensiones sostenibles y adecuadas». Máxime la importancia de este término si tenemos en cuenta que el resto de medidas –encaminadas, sobre todo, a aumentar la edad legal de jubilación tomada por la mayoría de los países miembros– encontrarían en este aumento de las tasas de actividad un mayor espacio donde impactar y conseguir con ello sus objetivos.

1.2.2. Necesidad de reformar las pensiones

Pilar fundamental es el relativo a la necesidad de reformar las pensiones que aparece conectado con los Estudios Prospectivos Anuales sobre el Crecimiento 2011⁸⁸ y 2012⁸⁹, donde se realizan una serie de recomendaciones encaminadas a contribuir al logro de una consolidación fiscal favorable al crecimiento y garantizar la adecuación y la sostenibilidad de las pensiones, a saber:

- a) Vincular la edad de jubilación a los aumentos de la esperanza de vida.
- b) Restringir el acceso a los planes de jubilación anticipada y a otras vías de salida temprana del mercado laboral.
- c) Favorecer la prolongación de la vida laboral facilitando el acceso al aprendizaje a lo largo de la vida, adaptando los lugares de trabajo a una mano de obra más diversificada, desarro-

⁸⁷ Libro Blanco, «Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles...» cit., pág. 5.

⁸⁸ COM (2011) 11 final, de 12 de enero de 2011.

⁸⁹ COM (2011) 815 final, de 23 de noviembre de 2011.

lizando oportunidades de empleo para los trabajadores de más edad y fomentando el envejecimiento activo y saludable.

d) Igualar la edad de jubilación de hombres y mujeres.

e) Fomentar la constitución de planes de ahorro privados complementarios para mejorar los ingresos de la jubilación.

Como eje principal y respuesta a la necesidad de reformar las pensiones, aparece el necesario equilibrio al que ha de tenderse entre el tiempo de vida laboral y el tiempo de jubilación (ciclos vitales del trabajador⁹⁰) y, en concreto, como hemos visto, resulta necesario vincular la edad de jubilación al aumento de la esperanza de vida logrado por los ciudadanos europeos⁹¹, restringir el acceso a los planes de jubilación anticipada, favorecer la prolongación de la vida laboral y acabar con las diferencias entre los hombres y mujeres en materia de pensiones.

La cuestión de género constituye una estrategia singular. En el año 2009, en 13 Estados de la UE se establecían edades diferentes de jubilación para hombres y mujeres. La corrección de esta desigualdad –que ya se ha iniciado en varios Estados en forma progresiva– constituirá una aportación muy significativa de cara a incrementar la participación de las mujeres de mayor edad en el mercado laboral contribuyendo, a su vez, a incrementar sus ingresos y a reducir las tasas de pobreza. No obstante, la identidad o igualación de las edades de jubilación debe ir acompañada de acciones que consoliden la igualdad real o, al menos, busquen el equilibrio o la compensación de las desigualdades existentes⁹².

Finalmente, se establece como prioridad lograr una mayor relevancia de los planes de ahorro privados complementarios de jubilación de cara a conseguir el objetivo de sostenibilidad de los planes de pensiones europeos, sin olvidar que la actual crisis ha puesto de manifiesto la vulnerabilidad⁹³ de estos complementos a pensiones. En este sentido, de nuevo, es fundamental abordar aspectos de igualdad de género con la intención de evitar que aumenten, de manera especial en tiempo de crisis, las desigualdades existentes también en el ámbito de planes de pensiones dado que «las mujeres en la actualidad tienen menos oportunidades que los hombres para constituir planes de ahorro complementarios».

⁹⁰ MONEREO PÉREZ, J.L.: «Ciclos vitales y Seguridad social: trabajo y protección social en una realidad cambiante...», cit.

⁹¹ En opinión de GARCÍA DE CORTÁZAR, C.: «Jubilación. Soluciones nacionales a un problema europeo», *La Reforma de las Pensiones en la Ley 27/2011. VIII Congreso Nacional de AESSS*, pág. 41: «La prolongación de la vida laboral como reflejo del aumento de la esperanza de vida a lo largo del tiempo aportará un beneficio doble, niveles de vida más altos y pensiones más sostenibles».

⁹² En un comentario más amplio, el Libro Blanco alude a las diferencias entre géneros en materia de pensiones que tienen su origen en esas desigualdades en el mercado de trabajo y que conlleva el que las mujeres, en definitiva, tengan derecho a prestaciones más bajas. Y es aquí donde el documento advierte de que hay que poner los esfuerzos para su modificación a través de la necesaria combinación de políticas sobre pensiones y empleo que tengan como finalidad combatir las diferencias de ingresos por jubilación basadas en el género.

⁹³ Libro Blanco, «Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles...», cit., pág. 14: «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».

Por último, y en aras de alcanzar los objetivos generales del Libro Blanco⁹⁴ sobre las pensiones, se insiste en la necesidad de «proporcionar un apoyo más eficaz a los Estados miembros en sus esfuerzos por hacer que la prestación de pensiones sea adecuada, segura y sostenible»⁹⁵.

1.3. Estudios Prospectivos Anuales sobre el Crecimiento 2011⁹⁶ y 2012⁹⁷

Como hemos apuntado, el Libro Blanco sustenta sus análisis en los Estudios Prospectivos Anuales sobre el Crecimiento para los años 2011 y 2012 concluyendo con algunos aspectos de interés, que analizamos seguidamente.

Respecto al primero de ellos, el del año 2011, se basa en un enfoque integrado de la recuperación que se sustenta en las medidas clave de la Estrategia Europa 2020 y que cubren tres grandes ámbitos:

- I. Un saneamiento fiscal riguroso que permita aumentar la estabilidad macroeconómica.
- II. Reformas del mercado de trabajo para lograr mayores tasas de empleo.
- III. Medidas de fomento del crecimiento.

Recordemos que la Estrategia Europa 2020 tiene como prioridad en el ámbito de la reforma del mercado de trabajo el logro de una mayor tasa de empleo de forma tal que esta alcance un 75 por 100 para el año 2020; sin embargo, los indicadores actuales nos advierten que presentaremos un déficit sobre la tasa referida de entre el 2 y el 2,4 por 100⁹⁸. Para subsanar esta desviación y basándonos

⁹⁴ En su conclusión, el Libro Blanco:

- a) Se remite, de igual manera que el desarrollo del texto, a los planteamientos en materia de pensiones llevados a cabo por los Estudios Prospectivos Anuales sobre el Crecimiento de los años 2011 y 2012.
- b) Presenta una estrategia a través de sus recomendaciones –fundamentalmente medidas relacionadas con el mercado de trabajo, encaminadas a capacitar a mujeres y hombres para que trabajen durante más tiempo– destinadas a conseguir unas pensiones adecuadas, sostenibles y seguras.
- c) Demanda un planteamiento «más europeo» para combatir los problemas que afrontan los actuales sistemas de pensiones –concretamente a través de una coordinación más precisa en las políticas económicas–, que han de seguir un estrecho control en el contexto de la Estrategia Europa 2020.
- d) Si bien reconoce la importancia de los retos derivados de los cambios demográficos y la sostenibilidad de las finanzas públicas, reconoce que «hay buenos métodos para superarlos».
- e) Por último urge a los Estados miembros a ponerse a trabajar aplicando y poniendo en marcha inmediatamente y con decisión las medidas que este Libro Blanco presenta.

⁹⁵ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, resumen de la evaluación de impacto que acompaña al documento Libro Blanco, «Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles», COM (2012) 55 final, de 16 de febrero de 2012, pág. 6.

⁹⁶ COM (2011)11 final, de 12 de enero de 2011.

⁹⁷ COM (2011) 815 final, de 23 de noviembre de 2011.

⁹⁸ 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», COM (2011) 11 final, pág. 6.

en los problemas que la provocan fundamentalmente –envejecimiento de la población de la UE y una utilización relativamente baja de la mano de obra en comparación con otras partes del mundo– se torna necesario adoptar medidas de creación de empleo y aumento de la tasa de actividad partiendo de reformas «destinadas a fomentar la cualificación y crear incentivos laborales».

En lo referente a las reformas de los sistemas de pensiones este estudio las concreta a través del aumento de la edad de jubilación en consonancia con la esperanza de vida, la reducción prioritaria de los regímenes de jubilación anticipada, el fomento del ahorro privado como complemento de las pensiones de jubilación –recordemos que este estudio es fuente del publicado posteriormente, Libro Blanco– y, por último, encomienda a la Comisión la revisión de la Directiva sobre fondos de pensiones⁹⁹.

En definitiva, la segunda mayor prioridad que contempla este estudio –la primera es impedir que se forme un círculo vicioso de deuda insostenible, perturbación de los mercados financieros y bajo crecimiento económico– es «una rápida reducción del desempleo mediante reformas del mercado de trabajo», prioridad que ha tenido su respuesta a través de las reformas laborales llevadas a cabo en los últimos meses por algunos Estados miembros, entre ellos España.

En relación con el Estudio Prospectivo Anual sobre Crecimiento 2012, se reconocen los progresos en las reformas de los mercados laborales europeos que se han producido últimamente y, de manera concreta, «en el ámbito de las políticas activas del mercado de trabajo, las cualificaciones, el aprendizaje a lo largo de toda la vida y la educación».

A su vez, el documento reitera y alerta sobre la actual aceleración en la retirada de trabajadores experimentados (trabajadores de más edad) del mercado laboral y, con ello, el descenso de la población en edad laboral. Se apunta la existencia de una situación ciertamente paradójica, dado que ante tasas de desempleo altas –23 millones de parados en la UE a finales de 2011– existe un «riesgo de falta de correspondencia estructural entre la oferta y la demanda de mano de obra, lo que entorpecerá la recuperación y el crecimiento a largo plazo. A medida que el desempleo iba alcanzando tasas altas, el número de ofertas de empleo no cubiertas también ha ido aumentando desde mediados de 2009. Esta situación es el resultado de la inadecuación de las condiciones salariales, la falta de cualificaciones adecuadas o la limitada movilidad geográfica»¹⁰⁰.

Por último, el Estudio apunta determinados aspectos a los que debe darse prioridad para generar empleo:

- Avanzar con las recomendaciones acordadas sobre revisión de los mecanismos de fijación de salarios, de conformidad con las prácticas nacionales en materia de diálogo, para reflejar mejor la evolución de la productividad, y seguir adaptando las prestaciones por desempleo, en combinación con una activación más eficaz y planes de apoyo y formación adecuados para facilitar el retorno al trabajo.

⁹⁹ 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 fondos de pensiones de empleo (DO L 235 de 23 de septiembre de 2003, pág. 10).

¹⁰⁰ Comunicación de la Comisión «Estudio Prospectivo Anual Sobre el Crecimiento 2012», COM (2011) 815 final, de 23 de noviembre de 2011, pág. 11.

- Mejorar la movilidad laboral mediante la eliminación de los obstáculos jurídicos pendientes, el impulso del reconocimiento de las cualificaciones y de las experiencias profesionales, el refuerzo de la cooperación entre los servicios públicos de empleo y la revisión del funcionamiento de los mercados de la vivienda y el suministro de infraestructura de transportes.
- Restringir el acceso a los regímenes de jubilación anticipada y a otras vías de salida temprana del mercado laboral y fomentar una vida laboral más larga mediante una mejora del acceso a la formación permanente, la adaptación de los lugares de trabajo a una mano de obra más diversificada y el desarrollo de oportunidades de trabajo para los trabajadores de más edad incluso a través de incentivos.
- Fomentar la creación de empresas y el trabajo autónomo, incluido el espíritu socioempresarial, mediante la mejora de la calidad de los sistemas de apoyo y la promoción de cualificaciones empresariales.
- Impulsar iniciativas que faciliten el desarrollo de los sectores con mayor potencial de creación de empleo, incluidos la economía baja en carbono («empleos ecológicos»), el sector social y la sanidad («empleos blancos») y la economía digital.

Dicho esto, es en el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «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 2012¹⁰¹– donde se apuntan de manera precisa cuestiones relacionadas tanto con las políticas de empleo como con las políticas de pensiones. En un primer orden, se hace prioritaria la creación en la UE de 17,6 millones de puestos de trabajo que han de dar cobertura, de manera especial, a los colectivos desempleados de mayor peso, a saber, los jóvenes, las mujeres y a la reinserción de trabajadores que se han visto expulsados del mercado de trabajo a consecuencia de la actual crisis.

En lo relativo a la reforma y modernización de los sistemas de pensiones cabe destacar, primeramente, la presión que en los últimos años se está ejerciendo sobre estos sistemas. Si bien es evidente el cambio demográfico –de sobra identificado y cuyas propuestas para salvarlo son conocidas y concretas– la presión sobre los sistemas de pensiones es debida en mayor medida a la falta de empleo y de inversión. Cabe preguntarse entonces si es necesaria la prolongación de la vida laboral; la respuesta es afirmativa pero ha de tenerse en cuenta que aquella solo será efectiva si se acompaña de políticas de crecimiento y empleo eficaces. Ante los problemas por los cuales los trabajadores de mayor edad abandonan prematuramente el mercado de trabajo –despido anticipado, falta de capacidad de adaptación a la intensidad de la labor que deben realizar, falta de oportunidades para formarse o reincorporarse al mercado de trabajo, problemas de salud, etc.– «solo una política real de "envejecimiento activo" destinada a incrementar la participación en la formación y el aprendizaje permanente puede elevar de manera sostenible las tasas de empleo de las personas de más edad».

¹⁰¹ COM (2011) 815 final, de 22 de febrero de 2012.

Efectivamente, el estudio identifica algunos problemas, por cierto, sobre los que ya se había escrito y razonado en nuestro país¹⁰², referidos a la carga que supone para otros pilares de los sistemas de seguridad social –entre otros, invalidez permanente, desempleo– el hecho de que este colectivo de trabajadores de mayor edad sea expulsado prematuramente del mercado de trabajo. En efecto, como se anunciaba al inicio de este trabajo, la edad de salida del mercado de trabajo dista de forma sustancial de la edad legal de jubilación –dato constatado antes de la aprobación de las reformas que han elevado la edad de jubilación– lo que evidencia que el acceso a la jubilación no se produce desde una situación de activo, en buen número de los casos, sino proveniente de otro pilar de protección social. La elevación de la edad de jubilación –generalizada hacia los 67 años– aumentará la diferencia entre la edad de expulsión y la edad de jubilación, impactando sobre los costes de protección derivados (incapacidad, desempleo, fórmulas asistenciales, etc.) o sobre los niveles de rentas de los trabajadores que habrán sido conducidos hacia fórmulas de jubilación anticipada y reducida, o bien hacia métodos asistenciales o, simplemente, hacia su expulsión del sistema protector.

Hallamos, por tanto, en esta opinión que emite el Comité el talón de Aquiles de las reformas encaminadas a elevar la edad legal de jubilación en los países miembros que así lo han hecho: si la población activa, una vez alcanzada la edad legal de jubilación, o bien ya está «prejubilada», o bien expulsada del mercado de trabajo a través del despido temprano y acogida a alguna otra prestación de protección social ¿sobre quienes impactará la medida de elevación de la edad legal de jubilación?¹⁰³ En respuesta a esta cuestión y para encontrar una solución, el Consejo Económico y Social Europeo entiende que la aludida medida de elevación de la edad legal de jubilación debe ir acompañada, necesariamente, de todo un conjunto de medidas de carácter omnicompreensivo¹⁰⁴, en el entendimiento de que los tiempos de cantos de sirena, de las buenas y simples intenciones, han llegado a su fin.

¹⁰² TORTUERO PLAZA, J.L.: «Reflexiones sobre la Reforma de la Jubilación. Un planteamiento global», *La edad de jubilación*, Granada: Comares, 2011, págs. 189-235, afirma: «También hemos advertido que las jubilaciones anticipadas no actúan como únicos instrumentos de anticipación de la edad, sino que normalmente van acompañadas de otros, tales como la protección por desempleo y/o la utilización indebida de la incapacidad temporal. La combinación de todos ellos provoca una reducción de la "edad protegida" inferior a la anunciada y difícilmente sostenible en términos de equidad y de viabilidad del sistema».

¹⁰³ TORTUERO PLAZA, J.L.: *La Reforma de la Jubilación. (Marco de Referencia y Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre Actualización, Adecuación y Modernización del Sistema de Seguridad Social)*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2011, pág. 74: «El conjunto de medidas (retrasar la edad de jubilación anticipada, contratación indefinida del trabajador relevista, eliminar la jubilación especial a los 64 años, entre otras) permitirá aumentar la tasa de ocupación y, por tanto, dotar de mayor efectividad a las medidas que incentiven la permanencia en activo, e incluso a las que retrasen la edad de jubilación».

¹⁰⁴ Así:

- Medidas para crear nuevos puestos de trabajo acordes con la edad y estabilizar el empleo de los trabajadores de más edad.
- Una política laboral ofensiva encaminada a reintegrar a los parados de más edad en la vida activa.
- Asesoramiento general y acompañamiento de las personas que buscan empleo.
- Medidas encaminadas a permitir una permanencia más prolongada de la vida activa desde el punto de vista físico y psíquico.
- Medidas para mejorar la capacidad integradora de los mercados de trabajo para las personas mayores con discapacidad.
- Medidas para que los individuos se muestren dispuestos a seguir trabajando más tiempo, incluida la disposición a participar en acciones de aprendizaje permanente y de prevención sanitaria.
- Desarrollo de modelos de trabajo negociados por los interlocutores sociales que favorezcan la salud a lo largo de toda la carrera profesional.
- Medidas de organización interna.
- Convenios reguladores y normas legales que garanticen una mayor participación de las personas de más edad en la formación continua, medidas de concienciación en favor de los trabajadores de más edad, incluidas campañas de

VIII. POLÍTICAS DE EMPLEO EN UN MERCADO DE TRABAJO CAMBIANTE

Tras varios dictámenes, decisiones y comunicaciones en materia de políticas de empleo, emitidas a lo largo del año 2010, las instituciones europeas se limitan prácticamente a enunciar la necesidad de fomentar la participación en el mercado laboral de los trabajadores de mayor edad a través de reformas que garanticen las oportunidades a lo largo de toda su vida, reduciendo con ello la pobreza y la exclusión social mediante la eliminación de obstáculos a la participación en el mercado de trabajo¹⁰⁵, así como a adoptar enfoques específicos para este colectivo de trabajadores, entre ellos, la mejora de sus aptitudes¹⁰⁶.

Se echa en falta, por ello, la concreción de unas políticas de empleo que respondan a las necesidades evocadas por la Unión Europea para resolver uno de sus grandes problemas: la sostenibilidad del sistema de pensiones. En este sentido, y a lo largo de este trabajo, se han identificado dos acciones como complementarias: las políticas de pensiones y las de empleo, sin estas aquellas no tendrán una solución viable conforme a nuestro modelo social. Por tanto, cuando el Libro Verde de 2010 plasma la necesidad de llevar a cabo «un planteamiento integrado de las políticas en el ámbito económico y social y en el ámbito de los mercados financieros» y «reconoce los lazos y las sinergias existentes entre las pensiones y la estrategia global Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador... la meta es generar pensiones de jubilación adecuadas y sostenibles mediante la reforma de los sistemas de pensiones, por un lado, y los objetivos de Europa 2020, por otro, (que) se refuerzan mutuamente. Europa 2020 hace hincapié en la idea de más y mejores puestos de trabajo y en las transiciones positivas, aspectos ambos que son decisivos para que los trabajadores (mujeres y hombres) consoliden su derecho a pensión. El objetivo de una tasa de empleo del 75 por 100 exige tasas mucho mayores que las actuales en el grupo etario de 55 a 75 años» por lo que los objetivos deberían ir acompañados de una pormenorizada relación de acciones a llevar a cabo por los Estados miembros tendentes a conseguir ese planteamiento integrado de políticas.

Ya en el año 2010 era necesaria esa concreción –en periodos de crisis los tiempos, por cortos que puedan parecer, son decisivos–, sin embargo no es hasta el Dictamen del CESE sobre «El futuro del mercado de trabajo en Europa: en busca de una respuesta eficaz a las tendencias demográficas» (Dictamen exploratorio)¹⁰⁷ de 2011, donde se enuncian de manera más precisa algunas medidas y conclu-

sensibilización social para erradicar los estereotipos y prejuicios sobre los trabajadores de más edad y dotar de valor positivo al concepto de «envejecimiento».

- Asesoramiento y apoyo a las empresas, especialmente a las pymes para que planifiquen con la suficiente antelación sus recursos humanos y desarrollen una organización del trabajo acorde con la edad y el envejecimiento.
- Creación de incentivos adecuados para integrar en el empleo a las personas de más edad y mantenerlas en sus puestos de trabajo sin que ello suponga un falseamiento de la competencia.
- Introducción de incentivos socialmente aceptables a fin de mantener la actividad laboral, para todos los que busquen empleo y puedan trabajar.
- Cuando sea posible o deseable, elaboración de modelos más innovadores y atractivos para facilitar la transición de la vida activa a la jubilación dentro del sistema legal de pensiones.

¹⁰⁵ Decisión 2010/707/CE, de 21 de octubre de 2010, relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros (Diario Oficial L de 24 de noviembre de 2010), págs. 2 y 4.

¹⁰⁶ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Un programa de nuevas cualificaciones y empleos: una contribución europea hacia el pleno empleo», COM (2010) 682 final/2, de 26 de noviembre de 2010.

¹⁰⁷ (2011/C 318/01), de 13 de julio de 2011.

siones que pueden mostrar el camino a seguir por las políticas de empleo hacia los objetivos propuestos en materia de mercado laboral.

Para comprender mejor las conclusiones a las que, finalmente, llega el CESE en este dictamen, es necesario destacar diversos aspectos relevantes, a saber:

- a) El centro neurálgico del documento es el empleo y, en general, el mercado de trabajo europeo. Este debe adaptarse a las nuevas tendencias demográficas utilizando de manera sistemática las posibilidades de empleo existentes en todas las categorías de edad –en especial, recurriendo al potencial del grupo de trabajadores de mayor edad a través, como aspecto clave, de la adaptación del trabajo a las personas mayores–.
- b) La estrategia más eficaz actualmente para gestionar el envejecimiento de la población europea es conseguir el pleno uso del potencial de empleo disponible¹⁰⁸, con la advertencia de que las prácticas que llevan a cabo un aumento de la edad legal de jubilación no tienen la necesaria consecución práctica para solventar tal reto.

Como epicentro de las acciones a llevar a cabo se parte de la tasa de dependencia económica, definida por el Libro Blanco como «el porcentaje de personas desempleadas y pensionistas con respecto a las personas que trabajan¹⁰⁹ y que, a su vez, califica como el «problema real». Pues bien, esta tasa de dependencia económica se torna más importante que las propias proporciones económicas o que la edad¹¹⁰ (como elemento demográfico de interés) de cara a solucionar los problemas de empleo y pensiones en nuestro continente.

Si «Europa alcanza el objetivo de empleo de la Estrategia 2020, fijado en una tasa del 75 por 100 de empleos en el grupo de edad de 20 a 64 años, y en el periodo 2020-2050 se logran nuevos progresos, en 2050 la tasa de dependencia económica solo llegará hasta el 79 por 100, desde el 65 por 100 actual»¹¹¹, es decir, dentro de unos límites considerados aceptables.

¹⁰⁸ En este sentido, coincide con la opinión de Leila Kurki: «Por lo que respecta al envejecimiento en Europa, la estrategia más eficaz es, con diferencia, el aprovechamiento al máximo de los potenciales de empleo existentes». (Reunión con Ministros de Trabajo y Asuntos Sociales de la Unión Europea) CES/11/77, de 17 de julio de 2011.

¹⁰⁹ Libro Blanco «Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles...», cit., pág. 7

¹¹⁰ El Dictamen del CESE sobre «El futuro del mercado de trabajo en Europa: en busca de una respuesta eficaz a las tendencias demográficas», cit., se refiere a la opinión vertida hace ya varios años por la Comisión Europea cuando advertía de que la edad es un criterio mucho menos relevante en el cumplimiento de los retos demográficos que la situación laboral real de las personas en edad de trabajo: «La población activa es de hecho mucho menor que el grupo de edad 15-64 (...). Esto deja un margen considerable para aumentar el empleo en la mayoría de Estados miembros y, por consiguiente, una oportunidad para lograr un equilibrio mucho más favorable entre la población en el empleo y personas mayores jubiladas (...). Esto ilustra la importancia de elevar los niveles de empleo en la UE. Podría decirse que es la estrategia más efectiva con la cual los países pueden prepararse para el envejecimiento de la población», pág. 318/6.

O bien, este propio dictamen que en su primera página ya advierte: «No son las relaciones demográficas (entre personas mayores y personas en edad de trabajar) las que determinan las futuras necesidades de financiación de las pensiones; la evolución de la tasa de dependencia económica, es decir, la proporción entre los perceptores de prestaciones y la población ocupada, es fundamental también a este respecto».

¹¹¹ Libro Blanco «Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles...», cit., pág. 7.

Queda en evidencia, como ya se ha puesto de manifiesto en este trabajo, que la medida de elevación de la edad legal de jubilación tendrá un impacto menor¹¹², mientras que el mantenimiento de un porcentaje de la tasa de dependencia en términos aceptables, como los vistos, garantizaría la viabilidad de los sistemas de pensiones a través del empleo. Sin olvidar que esto conllevaría la requerida elevación de tasas de actividad en los trabajadores de entre 55 y 64 años que representarán en el futuro un cada vez mayor porcentaje de la población activa, al menos hasta principios de la década de 2030¹¹³.

«En este contexto, el CESE considera sumamente importante hacer hincapié en la relación existente entre la evolución del mercado de trabajo y la evolución de la dependencia económica, a fin de dar con las respuestas correctas al desafío demográfico¹¹⁴.»

En definitiva, alcanzar una adecuada tasa económica de dependencia y no la elevación de la edad de jubilación, será la que «determinará las futuras necesidades de financiación de las pensiones».

Centrados, por lo dicho, en esta tasa de dependencia corresponde entonces determinar las pautas para conseguir esos niveles de empleo para que aquella permanezca dentro de un intervalo considerado adecuado¹¹⁵. Así, se estima necesaria una amplia aplicación de las políticas encaminadas a promover la participación del colectivo de mayor edad en el mercado de trabajo (condiciones más favorables para las personas de más edad, ampliación de la educación y formación, medidas de conciliación de la vida familiar y laboral, entre otras), en los términos expuestos.

Sin embargo, no se limita este documento a reflexionar sobre el colectivo de mayor edad como ofertante de trabajo –una de las caras del empleo– en su visión de reto demográfico, sino que también lo observa y reconoce como una oportunidad. Esta oportunidad se refiere a la creación de empleo que conllevará la llegada a la edad de jubilación de un colectivo en constante aumento¹¹⁶ durante, al menos, 25-30 años y que, previsiblemente, permanecerá en ella un, también, creciente número de años. Así «cabe esperar que la evolución demográfica refuerce la tendencia (ya de por sí marcada) hacia una sociedad de servicios. Junto a otros sectores, los servicios de salud y de asistencia, entre otros, crecerán de manera proporcionalmente más rápida. (...) pero también en los sectores del turismo y del ocio» cuyo aprovechamiento como yacimiento de empleo «dependerá de que la creciente demanda se asuma como una oportunidad»¹¹⁷.

¹¹² Leila KURKI sobre la elevación de la edad de jubilación dijo: «los esfuerzos por incrementar las tasas de actividad de las personas mayores recurriendo a intervenciones en los sistemas de pensiones, restringiendo las condiciones de acceso, debilitando los derechos a prestaciones o aumentando la edad de jubilación, sencillamente, no funcionan» (Reunión con Ministros de Trabajo y Asuntos Sociales de la Unión Europea), cit.

¹¹³ Momento en que alcanzarán los 55 años los últimos nacidos dentro de la generación del *baby boom*.

¹¹⁴ Dictamen del CESE sobre «El futuro del mercado de trabajo en Europa: en busca de una respuesta eficaz a las tendencias demográficas...», cit., pág. 318/3.

¹¹⁵ Podríamos decir que, a través de la opinión expresada por el CESE en su Dictamen sobre «El futuro del mercado de trabajo en Europa: en busca de una respuesta eficaz a las tendencias demográficas», cit., la UE considera ejemplar una tasa de dependencia económica del 72 por 100 para el año 2050, como previsiblemente será el caso de Austria.

¹¹⁶ «Las personas mayores es probable que representen una proporción creciente de la población total –los mayores de 65 años o más representarán un 29,5 por 100 de la UE-27 de la población para el año 2060 (17,4% en 2010). En *Population structure and ageing. Future trends in population ageing*, EUROSTAT, octubre de 2011. http://epp.eurostat.ec.europa.es/statistics_explained/index.php/Population_structure_and_ageing

¹¹⁷ Dictamen del CESE sobre «El futuro del mercado de trabajo en Europa: en busca de una respuesta eficaz a las tendencias demográficas...», cit., pág. 318/6.

Por otro lado y como una pieza más del mecano, se hace necesario trabajar en la lucha contra la discriminación de que son objeto en ocasiones los trabajadores de mayor edad, así como tratar de erradicar los juicios de valor negativos que existen sobre estos trabajadores: que son más costosos –por los derechos adquiridos, la antigüedad, los costes sociales, etc.–, que son menos productivos –por problemas físicos y habilidades no actualizadas– o que adolecen de una formación y/o habilidades necesarias¹¹⁸.

Este planteamiento que tiene como fin aumentar las tasas de ocupación de los trabajadores de más edad no significa, ni ha de conllevar, que el trabajador sienta una mayor presión para continuar en el mercado de trabajo, ni tampoco dar lugar a situaciones de miseria para aquellos que no puedan continuar trabajando; muy al contrario, se aboga porque estos trabajadores permanezcan hasta la edad legal de jubilación, como hasta ahora, pero con unas mejores condiciones y nunca añadiendo una sobrecarga, y en todo caso respetando la vejez; en este orden se afirma que no es únicamente la pérdida o limitación de la capacidad de trabajo lo que impone la tutela de la vejez sino la debilidad que en el hombre produce. «La cisura de la vejez es más significativa que todas las anteriores y más brutalmente negativa; parece como si todas las pérdidas se concentraran¹¹⁹.»

Para lograr el objetivo marcado acerca de aprovechar el potencial pleno del empleo que posee Europa, se realiza a continuación un planteamiento general del mercado de trabajo actual de las personas de más edad. Hallamos de este modo una serie de realidades que analizamos seguidamente.

En primer lugar, se reconoce la infrautilización del potencial de empleo de los trabajadores de mayor edad. Si bien la tasa de desempleo de este colectivo no difiere de manera importante respecto de las del resto de los grupos de edad –exceptuando la de los jóvenes, que es especialmente dramática–, la explicación a este «buen dato en apariencia» –dado que en la realidad la cifra de desempleo real es mayor– la encontramos en el «hecho de que muchas personas mayores no activas, pero en condiciones de trabajar, no están registradas como desempleadas, sino que se hallan "aparcadas" en "sistemas de acogida"».

Por otro lado, los trabajadores de mayor edad presentan una situación dramática una vez se instalan, a edades tardías, en situación de desempleo, dado que así permanecen hasta el final de su vida laboral o acogimiento por otros sistemas de acogida, en el 50 por 100 de los casos, consolidándose como el colectivo mayor de desempleados de larga duración.

¹¹⁸ En este sentido, el Informe «Conditions of work and employment for older workers in industrialized countries: Understanding the ussuis», OIT, 2006, pág. 8: «En mercados de trabajo competitivos, algunos grupos son más vulnerables que otros. En términos generales los trabajadores de mayor edad son considerados uno de los grupos más vulnerables en el mercado de trabajo. Son varias las razones por lo que esto es así. Desde una perspectiva laboral, se considera que los trabajadores de mayor edad son más caros que los trabajadores jóvenes, debido a sus altas compensaciones, derechos de antigüedad, prestaciones laborales y los costes sociales que suponen para el empleador. También son vistos por los empleadores como menos productivos debido a problemas físicos y habilidades no adaptadas a los estándares modernos. Por lo tanto, estos trabajadores, especialmente aquellos con una formación o habilidades limitadas, se sitúan en primer lugar cuando las organizaciones se plantean reducir el nivel de empleo, encontrándose a menudo con dificultades para encontrar un nuevo trabajo. Algunos de ellos permanecen en el desempleo debido a su edad, su preparación limitada o la falta de familiarización con las innovaciones en el puesto de trabajo».

¹¹⁹ MERCADER UGUINA, J.R. (Convocatoria 2006): «Principio de igualdad, trabajadores maduros y condiciones de trabajo (en especial acceso al empleo y extinción)», Madrid: Estudios de I+D+I, núm. 46. Fecha de publicación: 27 de agosto de 2009. <http://www.imsersomayores.csic.es/documentos/documentos/imserso-estudiosidi-46.pdf>.

En relación con el colectivo de jóvenes, se advierte que «los trabajadores jóvenes y los de más edad no pueden intercambiarse con facilidad: mientras que, por término medio, la capacidad de aprendizaje de los jóvenes es más flexible, los mayores aportan más experiencia. Incluso cuando la productividad del individuo se vea reducida en algunos aspectos (por ejemplo, la capacidad de rendimiento físico), esta reducción puede compensarse mediante cambios en la organización del trabajo, una formación continuada adecuada, medidas de prevención sanitaria y una aplicación más eficaz de las tecnologías relacionadas con el trabajo». Se introducen, además, aspectos relativos al logro y mantenimiento de la productividad que aportan los trabajadores de más edad a través del mantenimiento de los conocimientos técnicos que atesoran¹²⁰, «a fin de cuentas, se trata de que las empresas integren oportunamente los cambios demográficos en su política de desarrollo del personal y aprovechen una combinación óptima de los puntos fuertes de los trabajadores de diferentes edades».

En definitiva, el cumplimiento de los objetivos requiere cambios sustanciales. En efecto, por un lado, si se quiere que las personas se jubilen más tarde, habrán de crearse puestos de trabajo configurados en relación a tal fin, no creándolos específicamente para los trabajadores de mayor edad, sino que esta adaptación debe ser una carrera de fondo a lo largo de toda la vida del trabajador, previniendo y organizando los factores o efectos nocivos para la salud; por otro lado, no solo habrán de planificarse los puestos de trabajo para este colectivo teniendo en cuenta la visión atrayente para el empresario sino que han de resultar también atractivos para los trabajadores de mayor edad, garantizando con ello en buena medida una mejor respuesta ante su permanencia en el mercado de trabajo.

IX. EL IMPACTO DE LAS RECOMENDACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA EN LAS REFORMAS ESPAÑOLAS

La problemática española, al igual que la de otros Estados de la UE, es un fiel reflejo de los planteamientos efectuados por las instituciones europeas. En efecto, usamos y abusamos de las jubilaciones anticipadas y de las prejubilaciones; carecemos de una política de empleo para los trabajadores de mayor edad; la tasa de actividad de estos trabajadores no alcanza el 50 por 100; la edad media de jubilación se sitúa en 63 años, incluso inferior si contabilizamos los tiempos de desempleo e incapacidad temporal; y nos afecta singularmente el impacto demográfico, con la particularidad de que nuestra generación del *baby boom* se retrasa aproximadamente 10 años con respecto a la europea. Todo ello, sin perjuicio de los devastadores efectos de la crisis que está impactando de forma agresiva sobre el tejido productivo y provocando unas cifras de paro dramáticas, con todos sus efectos derivados.

En los epígrafes que siguen analizaremos brevemente el estado de la cuestión en las materias referidas, así como las reformas realizadas en materia de pensiones.

¹²⁰ La OIT, a través de una breve ficha de información, «Conditions of work and employment: Issues for older workers, Hoja Informativa», Ginebra: OIT, 2008, ofrece asesoramiento sobre el empleo de trabajadores de edad avanzada. En ella se refieren a «las ventajas que pueden obtener los empleadores al reclutar a trabajadores de edad avanzada». Se sugiere además que la flexibilidad en el tiempo de trabajo de estos trabajadores experimentados puede constituir una vía para su mantenimiento en el empleo «al ofrecer a los trabajadores de edad avanzada diversas opciones respecto al modo de ordenar su tiempo de trabajo, los empleadores se benefician tanto de mantener la experiencia y las cualificaciones de estos empleados, como de la transmisión de su conocimiento de la organización a trabajadores más jóvenes». «Discriminación por edad: Mayor de 50 ¿y qué?», *Trabajo, la Revista de la OIT*, núm. 72, agosto de 2011, págs. 23 a 25

1. El estado de la cuestión en España

1.1. Mercado de trabajo de los trabajadores mayores de 55 años y edad de acceso a la jubilación

En cierta forma podríamos decir que nuestra economía esta infrautilizando el potencial económico que suponen los recursos humanos a partir, sobre todo, de los 55 años. Resulta especialmente llamativo el dato correspondiente a la tasa de actividad de los trabajadores y trabajadoras de entre 60 y 64 años, con unos porcentajes que no alcanzan, en ninguno de ambos colectivos, el 50 por 100.

Por otro lado, los trabajadores varones de entre 50 y 64 años han visto reducida su porcentaje de ocupación más de un 10 por 100 desde el inicio de la crisis hasta finales del año 2011, siendo el colectivo en el que más se ha agudizado este descenso el de los trabajadores comprendidos entre los 50 y 54 años, con una pérdida en este porcentaje de ocupación de, prácticamente, 11 puntos porcentuales. En la misma línea nos encontramos con una reducción en el grado de ocupación de los trabajadores de entre 55 y 59 años, que reducen al 67,20 por 100, –esto es, casi un 6%– el número de trabajadores que poseen un empleo.

Si nos referimos a las mujeres trabajadoras, cabe observar que la llegada de la crisis económica ha impelido a las familias a movilizar todos sus recursos para hacerla frente, entre ellos, y en relación con la temática que aquí se está tratando, es oportuno destacar el especial esfuerzo del colectivo de mujeres por buscar empleo con el consiguiente aumento de las tasas de ocupación de las trabajadoras entre los 50 y los 65 años. No obstante lo dicho, las mujeres cuentan con una tasas de ocupación inferiores a la de los hombres en iguales intervalos de edad, resultando que solo el 57 por 100 de las mujeres de entre 50 y 54 años tienen un empleo. Situación que se agrava conforme aumenta la edad, siendo del 44 por 100 la tasa de ocupación en las trabajadoras de entre 55 y 59 años y de solo una trabajadora por cada cuatro mujeres en el intervalo de 60 a 64 años.

En definitiva, las tasas de actividad de las mujeres de entre 50 y 64 años, que ha pasado de un 41,27 por 100 en el año 2007 a un 68,55 por 100 en el año 2011, se han incrementado en más de 27 puntos porcentuales. La principal subida la registra el tramo de edad de entre los 55 y 59 años, con un ascenso de casi el 34 por 100.

España, a pesar de tener una tasa de desempleo entre la población de más de 50 años de más del doble de la UE, tiene hoy una edad media real de jubilación que se encuentra muy por encima de los países europeos.

Desde 2005 la prioridad ha sido aproximar la edad real de jubilación a la edad legal¹²¹. Así, podemos decir que la edad media se ha ido incrementando hasta situarse en 63 años y 10 meses en 2010

¹²¹ «Coincidiendo con las orientaciones que se estaban dando en la Unión Europea en relación con la edad de jubilación, en orden a conseguir, de una parte, un acercamiento entre el límite legal de acceso a la pensión y el momento en que realmente se producía y, de otra, que esa pensión estuviese dotada de los caracteres de gradualidad y flexibilidad, de modo que no limitase una presencia social activa de los trabajadores de edad y de los pensionistas, la regulación de la pensión de jubilación va a conocer unas modificaciones importantes», PANIZO ROBLES, J.A.: «Las recomendaciones del Pacto de

para el conjunto del sistema y en 63 años y 5 meses para el Régimen General. En 2011, el 40 por 100 de las altas de jubilación fueron anticipadas cuando en años anteriores suponían más del 46 por 100.

Posiblemente el acoplamiento de todos los datos referidos venga determinado por la utilización de la protección por desempleo –y en su caso de la incapacidad temporal– como mecanismo de enlace entre la expulsión temprana del mercado laboral y el acceso a la jubilación anticipada. Si la afirmación es cierta, como parece que lo es, la edad media de acceso a la jubilación no refleja una realidad plena respecto a la edad protegida¹²² y al gasto subyacente.

1.2. Políticas de empleo y trabajadores de mayor edad

Se puede afirmar, con cierta rotundidad, que en España ni ha existido ni existe aún –salvo lo que diremos más adelante– una política de empleo singular referida a los trabajadores de mayor edad. Más aún, podríamos decir que durante años hemos aceptado de forma complaciente la expulsión masiva –en términos relativos– del mercado laboral de los trabajadores de mayor edad, vinculada a los institutos protectores de la seguridad social, básicamente la protección por desempleo y las jubilaciones anticipadas o parciales, sin desprestigiar las derivaciones hacia las pensiones de incapacidad permanente y la utilización –como fórmula de puente o de ampliación de la protección– del instituto de la incapacidad temporal. Por tanto, nuestra fotografía se aproxima o se identifica bastante con la realizada por las instituciones de la UE.

De las distintas políticas de empleo, las referidas a fomentar la permanencia en activo son las que ofrecen mayor complejidad en su ordenación jurídica, pero al tiempo constituyen el «elemento estrella» para intentar conseguir que la tasa de ocupación se mantenga, sin más variaciones que las necesarias, hasta cumplir la edad de jubilación. Dicho en otros términos, se trata de reconducir «los intereses estratégicos de las empresas» a través de cauces «jurídicamente adecuados», buscando un espacio de equilibrio en todas sus dimensiones, lo que constituye un planteamiento con criterios diferenciales.

Los instrumentos existentes reducen el espacio de actuación a los trabajadores de 59-60 años, con mayor incidencia en la incentivación de la permanencia en activo (o del reingreso) de los trabajadores de 65 años. La técnica utilizada es la clásica de bonificaciones, reducciones en la cuota o exoneración de las cotizaciones a la seguridad social. Los instrumentos utilizados tienen como destinatario al empresario, en el entendimiento de que una reducción de los costes del factor trabajo a través de las cotizaciones de los trabajadores de mayor edad puede incentivar a su permanencia en activo, incidiendo para que los intereses estratégicos de la empresa se canalicen a través de instrumentos distintos a la expulsión de los trabajadores de mayor edad.

Varias cuestiones son destacables. Por un lado, debemos constatar que son las únicas medidas existentes, esto es, no forman parte de ningún conjunto de medidas, lo que quiere decir que actúan

Toledo, los acuerdos sociales y las reformas legislativas consiguientes» en AA.VV. (COORD. FRADES, J.), *El Sistema Público de Pensiones de Jubilación. Desafíos y respuestas*, Madrid: Fundación Largo Caballero y Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2011, págs. 592.

¹²² Este término de «edad protegida» es utilizado por TORTUERO PLAZA, J.L.: *La reforma de la jubilación...*, cit., pág. 74

en solitario, de forma que por sí mismas deben tener la fuerza y el impacto necesarios para incidir positivamente en las estrategias empresariales, lo que es bastante dudoso. Por otro lado, las medidas existentes impactan sobre una edad demasiado elevada, a nuestro juicio, ya que prácticamente coinciden con el momento de mayor nivel de «expulsiones», que exigen toda una planificación estratégica de la empresa, por lo que quizás los incentivos llegan tarde y no cumplen la función preparatoria conducente al objetivo final, a saber, la ponderación de la permanencia en activo. Finalmente, como ya se ha apuntado, su estructura jurídica es demasiado cautelosa, esto es, incorporando exigencias que desbordan la política de empleo.

Sin perjuicio de las consideraciones apuntadas que refieren a las medidas incentivadoras existentes, es necesario advertir que nuestro ordenamiento jurídico carece de medidas singulares de garantía vinculadas a la discriminación por edad, que contribuyan a crear el espacio necesario y propicio para que las políticas incentivadoras de la permanencia en activo alcancen mayor nivel de efectividad, al tiempo que contribuyan a reconducir las estrategias empresariales. Igualmente son escasas las políticas referidas a la incentivación de la contratación, básicamente centradas en los perceptores de subsidios por desempleo para mayores de 52 años.

2. La reforma de la jubilación en la Ley 27/2011, sobre actualización, adecuación y modernización del Sistema de la Seguridad Social

2.1. Planteamiento general

La Ley 27/2011¹²³, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de seguridad social fue aprobada en un claro escenario de consenso político y social. En efecto, el proyecto de reforma estuvo precedido por la renovación del Pacto de Toledo¹²⁴ y la firma del Acuerdo Social y Económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones¹²⁵, suscrito por el Gobierno, la CEOE, la CEPYME, CC.OO. y la UGT, retomando así el escenario de consenso que propició la reforma del 2007 en materia de seguridad social¹²⁶.

El Acuerdo Social y Económico no solo contemplaba la reforma de la pensión de jubilación, sino que incorporaba por primera vez en España la necesidad de abordar una política de empleo. En

¹²³ PANIZO destaca los retos que asume la ley, especialmente respecto del impacto demográfico, al tiempo que realiza un análisis completo de la ley. PANIZO ROBLES, J.A.: «Una nueva reforma de la Seguridad Social: Comentario a la reforma de la jubilación en la Ley 27/2011, sobre actualización, adecuación y modernización del Sistema de la Seguridad Social», *RTSS*, CEF, núm. 343, 2011, págs. 56 y ss.

¹²⁴ En este sentido, MONEREO PÉREZ, J.L.: «El sistema de pensiones en el marco de la nueva revisión y actualización del Pacto de Toledo», *Aranzadi Social: Revista Doctrinal*, núm. 15, diciembre, 2010, pág. 58 y ss.

¹²⁵ Un análisis del Acuerdo en CAVAS MARTÍNEZ, F.: «Y el diálogo social dio sus frutos», *Aranzadi Social*, núm. 22/2011, págs. 11-24 y MONEREO PÉREZ, J.L.: «La reforma concertada de las pensiones. El Acuerdo Social y Económico de 2011 y su desarrollo legislativo», *Revista de Derecho del Trabajo y Seguridad Social*, (Iustel) núm. 25, mayo 2011.

¹²⁶ Una visión general de la evolución de nuestra seguridad social al hilo de la historia de los Pactos de Toledo, puede verse en el ejemplar e ilustrativo trabajo de PANIZO ROBLES, J.A. «Dos décadas de reformas de la Seguridad Social: del Pacto de Toledo de 1995 al Acuerdo Social y Económico de 2011», *RTSS*. CEF, núm. 336, 2011, pág. 77.

efecto, bajo el título «Estrategia global para el empleo de los trabajadores de más edad», el Acuerdo realiza una valoración y un compromiso en los siguientes términos:

«La tasa de empleo de los trabajadores entre 55 y 64 años de edad se sitúa actualmente en el 43,7 por 100, cinco puntos por debajo de la tasa de empleo de estos trabajadores en los países de la Unión Europea-15 y 19 puntos por debajo de nuestra tasa general de empleo, que es el 62,8 por 100.

Para mejorar la situación del empleo de los trabajadores de más edad, resulta necesario adoptar una visión más integral de las políticas públicas a desarrollar que, junto a los incentivos económicos hasta ahora utilizados, integre los valores positivos que presenta el mantenimiento de estos trabajadores en la empresa...¹²⁷.

Teniendo presente lo anterior, las partes firmantes acuerdan que el Gobierno, previa consulta y negociación con las organizaciones empresariales y sindicales firmantes, elabore, con anterioridad al 30 de septiembre de 2011, una Estrategia global de empleo de los trabajadores de más edad, que incluya medidas en materia de empleo, formación y condiciones de trabajo, con los objetivos de favorecer su mantenimiento en el mercado de trabajo y promover la reincorporación al mismo de aquellos que pierden su empleo en los últimos años de su vida laboral».

2.2. La reforma de la jubilación

Siguiendo la línea de reformas paramétricas iniciadas en otros Estados de la UE¹²⁸, la Ley española proyecta los cambios más significativos en las siguientes materias: elevación de la edad de jubilación a los 67 años, reordenación de los elementos que integran el contenido económico de la prestación –elevación de periodo de cálculo de 15 a 25 años, endurecimiento del valor de los años de cotización y aumento del tiempo de cotización (37 años) para alcanzar la pensión plena, así como endurecimiento del sistema de cobertura de lagunas–, reordenación de las jubilaciones anticipadas, tanto plenas, como parciales, y sentando las bases para una nueva ordenación de la jubilación por trabajos peligrosos. La jubilación es, por tanto y con toda lógica, la estrella o el núcleo duro de la reforma, como lo es cualquier sistema de pensiones. No obstante, la reforma tiene mayor alcance, procediendo a la integración de regímenes, simplificando la estructura del sistema y su gestión mediante la creación de la Agencia Estatal de la Administración de la Seguridad Social, establecien-

¹²⁷ La Exposición de Motivos continúa afirmando que «Por otra parte, el desarrollo de políticas de la prolongación de la vida laboral aconseja la adopción de nuevas medidas también en el ámbito del empleo que proporcionen oportunidades de empleo durante toda la vida activa y, por tanto, que contribuyan a aumentar la edad en la que los trabajadores abandonan el mercado de trabajo y acceden a la jubilación, lo cual debe redundar tanto en un mejor funcionamiento del mercado de trabajo que aproveche la experiencia y cualificación de los trabajadores de mayor edad, como en la mayor sostenibilidad financiera del sistema de Seguridad Social».

¹²⁸ 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., *El Sistema Público de Pensiones...*, cit., pág. 336.

do compensación por el tiempo dedicado al cuidado de hijos e instaurando obligaciones de transparencia e información a los gestores públicos y privados de las pensiones, entre otras materias.

Característica de la reforma, consustancial a la seguridad social, es su aplicación lenta y progresiva, que se inicia en el año 2013 y se proyecta, según las materias, hasta el año 2022 o 2027, de forma que la nueva ordenación esté plenamente vigente cuando alcancen la edad de jubilación las generaciones más abundantes del *baby boom*, esto es, las nacidas a mediados de los años sesenta del pasado siglo.

Otra materia de impacto en la reforma ha sido la reordenación de las distintas formas de acceso a la jubilación. En este orden, el legislador español no solo ha sido excesivamente prudente con la reforma de las jubilaciones anticipadas existentes o reordenadas (jubilación por crisis a los 61 años, jubilación por derechos históricos a los 60 años), sino que ha creado figuras nuevas de validez universal, así la jubilación voluntaria a partir de los 63 años, a sabiendas –como reconoce en la Exposición de Motivos– de que estos institutos son utilizados por las empresas como simples instrumentos de gestión de los recursos humanos. En esta materia, la reforma española se aleja frontalmente de las reiteradísimas recomendaciones de la UE, que hemos analizado y que refieren a la desincentivación de las jubilaciones anticipadas. Quizás el tiempo de crisis en que se gestiona la reforma justifique el mantenimiento de fórmulas de conexión entre la expulsión del mercado laboral y el acceso a jubilaciones tempranas.

Por último, se incorpora el factor de sostenibilidad del sistema con la finalidad –como ya hacen otros Estados de la UE– de establecer estabilizadores en función de la evolución de parámetros de impacto, singularmente la evolución de la esperanza de vida¹²⁹.

2.3. La Estrategia 55 y más: la otra cara de la moneda

Por Resolución de 14 de noviembre de 2011 se publicó el Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de octubre de 2011 por el que se aprueba la Estrategia Global para el Empleo de los Trabajadores y las Trabajadoras de Más Edad 2012-2014 (Estrategia 55 y más). Esta Estrategia, que estará vigente en el periodo 2012-2014, va a ser la hoja de ruta que oriente la actuación de las Administraciones públicas respecto a las medidas dirigidas al colectivo de trabajadores de más de 55 años y cumple con el compromiso alcanzado con los agentes sociales en el Acuerdo Social y Económico de febrero de 2011.

Teniendo en cuenta que la Estrategia incluye medidas de gran relevancia social y económica destinadas a elevar la tasa de empleo y reducir el desempleo de este colectivo, favorecer el mantenimiento en el empleo para contribuir a la prolongación de la vida laboral, mejorar las condiciones de trabajo, especialmente en lo referente a la seguridad y la salud laboral, y promover su reincorporación al mercado de trabajo, asegurando una adecuada protección social durante la situación de desempleo, se trata, sin duda, de una estrategia sin precedentes en España. Ahora tan solo falta su puesta en práctica.

¹²⁹ PANIZO ROBLES, J.A.: *Una nueva reforma...*, cit., págs. 84-85