

Medidas dirigidas a prolongar la vida activa: una mirada desde el derecho de la Unión Europea

Measures to prolong the active life: A view from the European Union law

FRANCISCO MIGUEL ORTIZ GONZÁLEZ CONDE

DOCTORANDO FPLU DPTO. DERECHO DEL TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

UNIVERSIDAD DE MURCIA

Resumen

En este capítulo se propone abordar la articulación de las medidas dirigidas a prolongar la vida activa, poniéndolas en conexión con el proceso discursivo-político que les da origen, el llamado *soft law*, para así poder valorarlas plenamente en todas sus dimensiones.

Abstract

This chapter aims to address joint measures to prolong working life, placing them in connection with the discursive-political process that give rise them, the so-called *soft law*, in order to fully assess them in all its dimensions.

Palabras clave

Método abierto de coordinación, Envejecimiento activo, Reforma de pensiones, Programa nacional de reformas, Política social europea

Keywords

Open Method of Coordination, Active ageing, Pensions Reform, National Reform Programme, European social policy

Sumario: 1. Introducción 2. Medidas nacionales sobre envejecimiento activo 2.1. La prolongación de la vida laboral 2.2 la restricción del acceso a los planes de jubilación anticipada 2.3. La vinculación de la edad de jubilación a los aumentos de la esperanza de vida 2.4. La superación de las diferencias entre hombres y mujeres en materia de pensiones. 3. Medidas “*soft law*” sobre el envejecimiento activo 3.1. Interés y legitimidad de la unión europea en materia de pensiones 3.2. La relación entre el consejo europeo, la comisión europea y los estados miembros 4. La participación de España en el método abierto de coordinación 4.1. La estrategia nacional española en materia de pensiones dentro de la estrategia de Lisboa 4.2. Semestres europeos en la “Estrategia Europa 2020”: el programa nacional de reformas y programa de estabilidad español 5. Conclusiones.

1. INTRODUCCIÓN

En este capítulo se propone abordar la articulación de las medidas dirigidas a prolongar la vida activa, poniéndolas en conexión con el proceso discursivo-político que les da origen, el llamado “*soft law*”¹, para así poder valorarlas plenamente en todas sus dimensiones. El envejecimiento de la población activa y sus consecuencias en el sistema de Seguridad social se ha instalado en el centro de la agenda política paulatinamente desde

¹ Definido como “serie de actos, no homogéneos en cuanto a origen y naturaleza, que, a pesar de estar privados de efectos jurídicos vinculantes, resultan, a través de distintas vías, jurídicamente relevantes” CRUZ VILLALÓN, J.C. y RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M., et. alt., “El ordenamiento laboral comunitario”, en AA.VV. (QUESADA SEGURA, R. Coord.), La Constitución europea y las relaciones laborales, 2004, pág. 90.

mediados de la década de 1990, cuando se vaticinó la quiebra financiera del sistema en un decenio². A nivel nacional, el Pacto de Toledo ha ido recogiendo entre sus recomendaciones la necesidad de articular medidas³.

Pero el verdadero influjo hemos de situarlo en las esferas comunitarias. En 2010, en el libro verde de pensiones⁴, la Comisión Europea preguntaba abiertamente “¿Cuál es la mejor manera de conseguir edades de jubilación efectiva más avanzadas y cómo podría ayudar el aumento de las edades de jubilación? ¿Deberían introducirse en los sistemas de pensiones mecanismos de ajuste automático en relación con los cambios demográficos, a fin de equilibrar el tiempo de trabajo y el tiempo de jubilación? ¿Qué papel podría desempeñar a este respecto la UE?”, interrogantes a los que dos años más tarde daba respuesta en el Libro Blanco de pensiones⁵, donde se alcanzaba la conclusión de que para reequilibrar el tiempo de vida laboral y el tiempo de jubilación, era necesario materializar cuatro tipos de medidas: vincular la edad de jubilación a los aumentos de esperanza de vida; restringir el acceso a los planes de jubilación anticipada; favorecer la prolongación de la vida laboral; y acabar con las diferencias entre hombres y mujeres en materia de pensiones. Son estos los ejes sobre los que gravitan las reformas de Seguridad Social de 2011 y 2013, cuyas medidas en esencia pretenden equiparar la edad efectiva con la edad legal de jubilación⁶.

2. MEDIDAS NACIONALES SOBRE ENVEJECIMIENTO ACTIVO

2.1. La prolongación de la vida laboral

En vigor desde 2013, la reforma del sistema público de pensiones operada por la Ley 27/2011, de 1 de agosto de 2011 contiene como medida principal el aumento de edad ordinaria de jubilación en dos años, hasta los 67. El tránsito gradual que estamos experimentando se mantendrá hasta 2027, a un ritmo previsto de 1 mes hasta 2018 y 2 a partir de 2019. El incremento de edad supone una de las medidas de mayor trascendencia tanto política como jurídicamente. Desde el punto de vista político, por su impacto⁷, y coste social⁸; y, desde el punto de vista jurídico, porque esta medida, lejos de ser inocua, se ha

² Véanse, el Informe de Herce y Pérez sobre la reforma del sistema público de pensiones en España realizado para La Caixa (1995); el Informe Barea González Páramo para la Fundación BBVA (1996); y el Informe del Círculo de Empresarios (1996).

³ En su primera edición de 1995, y en las renovaciones de 2003 (Resolución de 2 octubre de 2003 del Congreso de los Diputados) y en 2010 en el Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo (Resolución de 29 diciembre de 2010 del Congreso de los Diputados).

⁴ COM (2010) 365 final, Libro Verde “En pos de unos sistemas de pensiones europeos adecuados, sostenibles y seguros”, pág. 12.

⁵ COM (2012) 55 final, Libro Blanco “Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles”, pág. 9-10.

⁶ CAVAS MARTÍNEZ, F.: “La reforma de la jubilación ordinaria: requisitos y modificaciones relacionadas con la cotización a la Seguridad Social”, en GARCÍA ROMERO, B. Y LÓPEZ ANIORTE, M.C.: La reforma de la pensión de jubilación, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, pág. 54

⁷ La edad de jubilación en España se ha mantenido constante en 65 años desde la instauración del Seguro Obligatorio del Retiro Obrero en 1919. Ciertamente es que reformas de similar calado se están aplicando en países de nuestro entorno, pero una visita al derecho comparado pronto despeja cualquier duda acerca de la desigual posición de partida; así, por ejemplo, en el sistema italiano la edad variaba en función de trabajar en el sector público o privado, y a su vez, de ser hombre o mujer.

⁸ NAVARRO, V.: Las pensiones son viables, en www.vnavarro.org/?p=3839, [29 enero 2010]. Señala que los promedios no son sensibles a las diferencias por clases sociales, y la esperanza de vida como promedio de la edad de fallecimiento, no tienen en cuenta estas posibles variaciones.

visto acompañada por un reguero de modificaciones colaterales (en ocasiones implícitas), a saber:

En materia de jubilación, la modalidad de jubilación parcial a la edad ordinaria o diferida, del art. 166.1 LGSS, así como el convenio especial para determinados expedientes de regulación de empleo regulado por la DAD 31ª.1 LGSS y el art. 51.9 del ET, se ven afectados por el paso de los 65 años a la edad que legalmente marque en su momento el art. 161.1.a LGSS.

Igualmente, el aumento supone modificaciones en otras figuras, como en materia de incapacidad permanente (art. 138.1 LGSS), o sobre el cálculo de la base reguladora en pensiones de incapacidad permanente con origen en contingencias comunes (art. 140.1 b LGSS), que contienen referencias a la edad mínima del art. 161 LGSS.

En el área de desempleo, el acceso a la prestación de desempleo, el art. 207.d) LGSS contiene la expresión edad ordinaria de jubilación contributiva, luego será la edad que corresponda; por su parte, el subsidio de desempleo de trabajadores de más de 52 años aumentó hasta los 55 años en aplicación del art. 17 apartado séptimo RD-Ley 20/2012, mientras que la referencia inicial a la edad ordinaria de la que hablaba el art. 215.3 LGSS transmutó en “la edad para acceder a cualquier tipo de pensión contributiva de jubilación” (incluidas las anticipadas).

Las medidas de estímulo al envejecimiento activo, también han repercutido en el lado empresarial, sobre las bonificaciones Seguridad Social en las cotizaciones por contingencias comunes de mayores de 65 años, previstas por el art. 112 bis LGSS y DA 32ª, que aun conservando la misma rúbrica, ahora remite a los 67 años (salvedad de aquellos con 65 y 38 años y 6 meses de cotización); mientras que para los trabajadores, el incentivo a la permanencia en activo, viene del reconocimiento de un porcentaje extra (adicional a los comunes del art. 163.1 LGSS, utilizados previamente para la determinación de la cuantía) por cada año completo cotizado entre la fecha en que se cumplió la edad pensionable y la del hecho causante de la pensión, cuya cuantía estará en función de los años de cotización: hasta 25 años cotizados, el 2%; entre 25 y 37 años cotizados, el 2,75 %; a partir de 37 años cotizados, el 4%, y estará sujeto al límite del tope máximo de pensiones del art. 47 de la LGSS.

2.2. La restricción del acceso a los planes de jubilación anticipada

Las nuevas restricciones operadas por el Real Decreto-Ley 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo, han ahondado en las restricciones de la edad de acceso a la jubilación anticipada previstas por la reforma de 2011. En la jubilación derivada del cese en el trabajo por causa no imputable a la libre voluntad del trabajador, la edad aumenta entre 2013 y 2027, de los 61 a los 63 años (edad inferior en cuatro años a la edad ordinaria, *ex* art. 161 bis.1.B LGSS) y se exigen 33 años de cotizaciones (como antes de la reforma). Para la jubilación voluntaria, se prevé un aumento progresivo de la edad en el mismo periodo, de los 63 a los 65 años (inferior en dos años la edad ordinaria, *ex* art. 161 bis.2.B LGSS), y ahora sí, se exige un periodo contributivo mayor, de 35 años (frente a los 33 años anteriores).

También en la modalidad de jubilación parcial anticipada ha tenido incidencia, aumentando la edad mínima de los 61 a los 63 años para carreras largas (36,5 años o más) y de los 61 a los 65 para carreras medias (entre 33 y 36,5 años)⁹. Sin duda, la reforma busca poner fin a la facilidad de los reajustes de plantillas mediante financiación de la seguridad social¹⁰, e intentar trasladar el concepto de empleabilidad (otrora propio de jóvenes y parados) a los trabajadores de más edad a fin de potenciar su presencia activa el mayor tiempo posible¹¹.

No obstante, conviene reseñar la disonancia entre las previsiones normativas y la práctica cotidiana, pues pareciera que las cifras contradicen la eficacia de esta medida estrella, ya que según el último Informe Económico Financiero de la Seguridad Social¹², las altas por jubilación anticipada están experimentando, según la variación interanual respecto enero-junio 2015, un aumento del 7,38%; dato que hilvanado con los ejercicios anteriores parece responder a una tendencia soterrada, pues en 2014 el aumento fue del 3,1%, mientras que en 2013, fecha de entrada en vigor de las reformas, se produjo una reducción del -6,5%. En total, las jubilaciones anticipadas suponen ya el 43,9% (frente al 38% de 2013).

Más en perspectiva, las altas en jubilación a edad legal descendieron un -6,7% en 2014 y -7,6% en lo que va de 2015, y el seguimiento de jubilación activa (que permite compatibilizar el trabajo con el cobro del 50% de la pensión siempre que se cumplan los requisitos señalados en la ley), a 1 de julio fue de 22.354 jubilados acogidos a esta fórmula, de los que más del 84% eran autónomos¹³ (cuando su peso en la población ocupada ronda el 20%, o dicho de otro modo, ni tan siquiera una cuarta parte de los asalariados contemplanados en el supuesto de hecho ha optado por ella).

Este aumento del número de pensionistas anticipados, tal vez sea en buena medida por la actual coyuntura económica, o por un efecto rebote de incitación a la misma en los primeros estadios de las reformas, pero lo cierto es que ya fueron vaticinadas en su momento¹⁴. Incluso se habla de una fractura de la pensión de jubilación para *ricos y pobres*

⁹ RODRÍGUEZ CARDO, I.A.: La jubilación parcial tras la reforma de 2013, Lex Nova, Valladolid, 2013, pág. 167. La deroga del régimen transitorio previsto por la Ley 40/2007, levantó dudas acerca de los derechos adquiridos por Convenios o acuerdos colectivos y su ultraactividad.

¹⁰ TORTUERO PLAZA, J.L.: La reforma de la Jubilación (Marco de Referencia y Ley 27/2011, de 1 agosto, sobre Actualización, Adecuación, y Modernización del Sistema de Seguridad Social), Aranzadi, Navarra, 2011, pág. 112

¹¹ LÓPEZ CUMBRE, L.: “Jubilación flexible en la Unión Europea”, núm. Extra 1, 2002, Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, pág. 95.

¹² Proyecto de Presupuestos de la Seguridad Social 2016, Serie Verde: Desarrollo de Ingresos y Gastos, vol. V, Informe económico-financiero, pág. 161.

www.seg-social.es/Internet_1/Estadistica/PresupuestosyEstudi47977/Presupuestos/index.htm

¹³ Sobre la materia, puede verse, LÓPEZ ANIORTE, M.C.: “Hacia el envejecimiento activo: análisis crítico del nuevo régimen de compatibilidad entre el trabajo y la jubilación”, Nueva Revista Española de Derecho del Trabajo, núm. 164, 2014, págs. 55-86.

¹⁴ GETE CASTRILLO, P.: “La reforma de pensiones de 2011: procedimiento y contenidos (y II)” Relaciones Laborales, núm. 20, 2011, 11, pág. 1131. Así como advertencia a las dificultades, en ocasiones extremas, que en la práctica administrativa supone el mantenimiento simultáneo de distinta normativa transitoria.

según se trate o no de trabajadores cuyas empresas provean mecanismos complementarios, o trabajadores con salarios altos¹⁵.

2.3. La vinculación de la edad de jubilación a los aumentos de la esperanza de vida

La Ley 27/2001 introdujo en la LGSS, la DA 59ª, por la que se instituye el llamado “*factor de sostenibilidad*”, una revisión de la cuantía de las pensiones de periodicidad quinquenal prevista a partir de 2027, en relación a la esperanza de vida a los 67 años con base en el año 2012. El nuevo legislador de 2013, mediante el Real Decreto-Ley 5/2013, ordenó la constitución de un comité de expertos independientes, encargado de elaborar un Informe sobre el Factor de Sostenibilidad del Sistema de la Seguridad Social, cuyas recomendaciones se reflejaron en la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del factor de sostenibilidad y del índice de revalorización del sistema de pensiones. Su entrada en vigor se ha adelantado impacientemente al año 2019¹⁶, y sus efectos recaerán exclusivamente sobre las nuevas pensiones, afectando sólo a los ingresos calculados de los nuevos pensionistas, no a la edad de retiro.

La Ley 23/2013 también reemplaza la actualización de las pensiones por el IPC por un nuevo índice de revalorización de pensiones, que constituye una reforma estructural de gran calado gracias a la cual se aspira a que quede garantizada la sostenibilidad futura del sistema de pensiones, entendida como la capacidad de auto-financiarse. Este índice no solo permite neutralizar los riesgos sobre la sostenibilidad que pudiese crear cualquier shock demográfico o macroeconómico, sino que sobre todo enfatiza la necesaria correspondencia que deben guardar los ingresos y los gastos del sistema. En puridad, sólo el primer índice responde al desarrollo del mandato contenido en la Ley 27/2011¹⁷. La postura aquí defendida cuestiona esa “necesaria correspondencia” pues el déficit de ingresos bien podría compensarse con fórmulas alternativas de financiación de las prestaciones del sistema; de lo contrario se trataría de una jaula de contributividad¹⁸.

2.4. La superación de las diferencias entre hombres y mujeres en materia de pensiones

La incidencia directa de esta medida en el ordenamiento español es menos intensa que en otros, pues el requisito de la edad legal pensionable en España se ha mantenido constante a lo largo del tiempo en género y número. No ocurre así en otros ordenamientos; una visita al ordenamiento comparado deja entrever la disparidad de edades entre hombres y mujeres. La Comisión Europea es consciente de que igualar las edades de jubilación para hombres y mujeres puede constituir un aporte significativo para aumentar la participación de trabajadores de más edad en el mercado laboral, a la par que contribuye a incrementar los

¹⁵ LÓPEZ CUMBRE, L.: “Jubilaciones anticipadas en extinción”, Documentación Laboral, núm. 99, 2013, pág. 102.

¹⁶ RUESGA BENITO, S.M.: “En recuerdo de los trabajos del Comité de Expertos para la elaboración del factor de sostenibilidad de las pensiones públicas. La visión de un Experto perplejo”, Relaciones Laborales, núm. 5, 2014, pág.56.

¹⁷ MONEREO PÉREZ, J.L. Y FERNÁNDEZ BERNAT, J.A.: “El factor de sostenibilidad en España: ¿un nuevo paso para el cambio silencioso de modelo de pensiones públicas?”, Revista de Derecho Social, 2013, núm. 62, pág. 234, consideran que el comité de expertos se ha extralimitado en el encargo legal que se le hizo.

¹⁸ APARICIO TOVAR, J.: Jugar con las cartas marcadas: el informe de los expertos sobre pensiones, en www.japariciotovar.blogspot.com.es

ingresos para las mujeres¹⁹. No obstante, conviene tener presente la presencia de un factor inadvertido para este colectivo, como es la discriminación indirecta. Aún resuenan las Sentencias TJUE 22 noviembre 2012 (Asunto C-385-11) y TC 61/2013, que obligaron a España a revisar la normativa del cómputo del tiempo trabajado en orden al requisito de carencia respecto a trabajadoras a tiempo parcial.

3. MEDIDAS “SOFT LAW” SOBRE EL ENVEJECIMIENTO ACTIVO

3.1. Interés y legitimidad de la Unión Europea en materia de pensiones

Resulta llamativo el creciente interés comunitario en materia de pensiones en los últimos tiempos. Por todos es conocido el origen economicista de la Unión Europea, aunque, si bien, con el tiempo es constatable una evolución de la política social europea²⁰. Igualmente, es sabido que, en materia de Seguridad Social, constatada la imposibilidad de armonización en la materia²¹, la única opción posible es la coordinación, pues además, dada la dimensión de los objetivos y los efectos comunitarios pretendidos, quedaría justificada en función del principio de subsidiariedad, *ex art. 5 TUE*²².

Las normas europeas, como tales, en materia de Seguridad Social comunitaria, únicamente se limitan a una coordinación de los ordenamientos a efectos de mantener los derechos en curso de los trabajadores migrantes²³; de ahí que se viniera considerando el mal llamado de Derecho Social Comunitario como una materia subdesarrollada (DE LA VILLA GIL), limitada únicamente al ámbito de la coordinación en pro de favorecer la libre circulación. Pero, si la Seguridad Social es una competencia en exclusividad de cada Estado miembro y, al mismo tiempo, la Unión no deja de ser en esencia el alcance de un objetivo compartido, cabe plantearse acerca del interés comunitario en los últimos tiempos por la pensión de jubilación.

¹⁹ COM (2012) 55 final, Libro Blanco, op. cit. pág. 13. En 2009, trece Estados miembros preveían diferentes edades.

²⁰ Sirva a modo de ejemplo dos posturas en Economía Aplicada: PEDROSA SANZ, R.: “El desarrollo histórico de la Política Social de la Unión Europea y su estado actual”, Estudios de Economía Aplicada, vol. 27-3, 2009, págs. 613-638, analiza en detalle todos los hitos políticos y jurídicos, habiendo pasado de ser considerada como “una mera política auxiliar del mercado común, a ser un elemento “positivo” en la transformación de la Comunidad Europea, un fin en sí misma (en materia de protección de los individuos, reducción de las desigualdades y cohesión social) y un factor de competitividad (junto con las políticas económica y de empleo), pág. 634; por el contrario, ETXEZARRETA ZUBIZARRETA, M.: “La evolución (perversa) de la política social de la Unión Europea”, Revista Internacional de Filosofía Política, núm. 31, 2008, pág. 123-138, “la política social propia de la Unión es extremadamente limitada y muy poco significativa. La política social se basa mucho más en producir unas guías más o menos precisas y algunos objetivos cuantitativos deseables para que los estados miembros los sigan. Por supuesto, estas guías y orientaciones comparten la filosofía general de la Unión y de su escasa política social y llevan el sello de las políticas neoliberales (...) en el mejor de los casos no son más que ejercicios de retórica y legitimación y, con mayor frecuencia, conllevan el deterioro de los derechos sociales de los trabajadores (pág. 135).

²¹ CRUZ VILLALÓN, J.: Una aproximación al Derecho Social Comunitario, Tecnos, Madrid, 2000, pág. 57

²² CHICHARRO LÁZARO, A.: “Política social y principio de subsidiariedad”, Relaciones Laborales, núm. 18, 2001, T.2, pág. 1059.

²³ ORDOÑEZ SOLÍS, D.: “Seguridad Social y Unión Europea: Las nuevas perspectivas de la protección social en Europa”, Actualidad Laboral, núm.1, 2001, pág. 157.

El art. 3 TUE afirma, como objetivo principal de la Unión, el fomento de la protección social²⁴. Con vistas a su realización, el art. 121 TUE –dentro del título VII sobre política económica y monetaria– prevé que los Estados miembros deberán orientar sus políticas económicas hacia su consecución²⁵. Estas políticas económicas (a nuestro interés, las consecuencias presupuestarias del envejecimiento) son consideradas como una cuestión de interés común, coordinadas por el Consejo e informadas y evaluadas por la Comisión.

A su vez, el art. 151 TUE –título X sobre política social– prevé que la Unión y los Estados Miembros, en base a los derechos sociales fundamentales recogidos en la Carta Social Europea (1961) y la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores (1989), tendrán como objetivo el “*fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso, una protección social adecuada*”, etc., y puntualiza que, con el fin de alcanzarlos, la Unión y Estados miembros emprenderán acciones en las que se tenga en cuenta la diversidad de las prácticas nacionales, tanto contractuales como de competitividad de la Unión. Seguidamente, el art. 156 TUE dirige el papel de la Comisión a fomentar la colaboración entre los Estados miembros y facilitar la coordinación de sus acciones, particularmente en las materias relacionadas con el empleo, las condiciones de trabajo, la higiene de trabajo, los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, la formación, y la Seguridad Social.

De este modo, el envejecimiento de la población activa y sus consecuencias macroeconómicas, al englobarse dentro del capítulo común de “económica y de política social”, han servido de base –estirando al máximo las bases de cooperación previstas en los tratados²⁶– para europeizar el problema y sus soluciones. A ello habría que sumar la irrupción de ciertos factores exógenos, pero ligados a la Seguridad Social, como la integración de los mercados financieros, la libre circulación de personas, la introducción del euro o la influencia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento²⁷, que han intensificado la intromisión comunitaria en el tema de las pensiones²⁸.

Tanto es así que la propia Comisión lo ha puesto de manifiesto en multitud de ocasiones; sirvan, a modo de ejemplo, los siguientes pasajes del Libro Verde y del Libro Blanco de la Comisión: “*aunque, en general, son los Estados miembros los responsables de diseñar y organizar sus sistemas de pensiones, algunos ámbitos específicos relacionados con las pensiones son competencia directa de la UE. Los Estados miembros han reconocido que la actuación conjunta puede ser más eficaz y eficiente y que la acción a nivel de la UE puede*

²⁴ GALIANA MORENO, J.M.: “Aspectos sociales del Tratado de Ámsterdam”, *Revistas Española de Derecho del Trabajo*, núm. 88, 1998, pág. 191. El origen de este precepto se remonta al Tratado de Amsterdam (1997) que sentó las bases depara la intervención social comunitaria pues su predecesor, el Tratado de Maastricht (1992) no atendió los aspectos de la dimensión social.

²⁵ VIGNON, J.: “La protección social: una cuestión de interés común para Europa dentro del marco de la nueva estrategia de Lisboa”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, pág. 21. La dejadez en la protección social a nivel comunitario, contrasta con la intervención en otras como por ejemplo, la protección del medio ambiente, donde Europa sí había desarrollado unos estándares comunes.

²⁶ MORALES RAMÍREZ, M.A.: “La política de la Unión Europea sobre las pensiones de vejez”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 12, 2011, pág. 68.

²⁷ SUÁREZ CORUJO, B.: *El sistema público de pensiones: crisis, reforma y sostenibilidad*. Lex Nova, Valladolid, 2014, pág. 93.

²⁸ MORALES RAMÍREZ, M.: “La política...”, *op. cit.* pág. 64.

aportar un valor añadido, viendo que los retos son similares en toda la Unión y que las políticas de reforma tienen que ser coherentes con los marcos existentes, como el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y Europa 2020²⁹” (Libro Verde).

De modo similar, en el Libro Blanco se declara que *“a medida que aumenta el nivel de integración de las economías y las sociedades de los Estados miembros, el éxito o el fracaso de las políticas y reformas nacionales en materia de pensiones tiene repercusiones cada vez mayores más allá de las fronteras nacionales, en particular en la Unión económica y monetaria. La importancia fundamental que tienen las pensiones para la buena marcha social y económica de Europa y el creciente riesgo de desbordamiento transfronterizo de las políticas nacionales en materia de pensiones hacen que las pensiones se estén convirtiendo, cada vez más, en una preocupación común de la UE³⁰”.*

El Tratado de Amsterdam, además de introducir un nuevo título sobre empleo al texto fundacional europeo, trajo consigo un nuevo instrumento de acción, el *Método Abierto de Coordinación*, MAC³¹ –*Open Method of Coordination*, OMC por sus siglas en inglés– empleado en diversidad de ámbitos, como la formación, la investigación, la innovación, la innovación, la política empresarial, las reformas económicas, la educación, la política europea de empleo, la inclusión social, o más recientemente, la sanitaria³². Desde la década del 2000, se ha trasladado la aplicación del MAC a la política de pensiones. En una primera fase, respecto a la flexibilidad de la misma³³. Ahora, respecto al aumento de la edad que se examina en el próximo apartado.

El funcionamiento es bastante simple, preestablecidos unos principios y objetivos, los Estados informan de las medidas adoptadas en virtud de los mismos; la Comisión Europea evalúa dichos informes y el Consejo Europeo procede a emitir las recomendaciones pertinentes, que tienen carácter individual para cada Estado; detectadas las buenas prácticas o aspectos a reformar, nuevamente se reinicia el proceso. En ningún momento se establecen obligaciones directas (Directivas, Reglamentos o Decisiones) para los Estados miembros.

El debate en cuanto a la conveniencia del MAC se ubica dentro de la conveniencia del *soft law* como técnica legislativa³⁴; aparentemente supone una interesante ventaja al permitir la introducción de soluciones más flexibles y novedosas que difícilmente superarían un proceso típico de elaboración normativa³⁵ y facilitar la llamada “europeización” de la política social y del empleo³⁶, incluso el tránsito de una “subsidiariedad pasiva” a una

²⁹ COM (2010) 365 final, Libro Verde..., op. cit. pág. 20.

³⁰ COM (2012) 55 final, Libro Blanco..., op. cit. pág. 4.

³¹ ROBLES CARRILLO, M.: “El método abierto de coordinación: una técnica original de acción europea”, Gaceta jurídica de la Unión Europea y de la competencia, núm. 239, 2005, pág. 3

³² COM (2008) 418 final, Un compromiso renovado a favor de la Europa social: reforzar el método abierto de coordinación en el ámbito de la protección social y la inclusión social, pág. 2.

RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M.: “Constitución europea, política social y método abierto de coordinación”, Relaciones Laborales, núm. 2, 2005, p. 61 y ss.

³³ LÓPEZ CUMBRE, L.: Jubilación flexible..., op. cit. pág. 4.

³⁴ ALONSO GARCÍA, R.: “El soft law comunitario”, Revista de Administración pública, núm. 154, 2001, págs. 63-94.

³⁵ GORELLI HERNANDEZ, J.: Estrategia europea empleo

³⁶ RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M.: “Constitución europea...” op. cit. pág. 65

“subsidiariedad activa.³⁷” Sin embargo, estas prácticas no están exentas de riesgos, como el desplazamiento de las técnicas de armonización, quedando éstas únicamente enfocadas a evitar el *dumping social* y asegurar la liberación de mercados y no a garantizar derechos mínimos,³⁸ y para colmo de males, el hecho de que sea un proceso en constante revisión y supuesto perfeccionamiento no facilita la tarea³⁹.

3.2. La relación entre el Consejo Europeo, la Comisión Europea y los Estados Miembros

El antecedente inmediato de actuación de la Comisión Europea en pensiones se encuentra en 1999⁴⁰, año en que la misma lanzó una comunicación sobre la necesidad de concertar una estrategia que permitiera modernizar la protección social⁴¹. A tal fin, la Comisión propuso a los Estados miembros como objetivos:

- Hacer que trabajar sea rentable y proporcione unos ingresos seguros.
- Garantizar unas pensiones seguras y sistemas de pensiones viables.
- Promover la inclusión social.
- Garantizar un nivel alto y duradero de atención sanitaria.

Dentro del objetivo de pensiones se encuadraba la preocupación por la jubilación. Ciertamente, no era la primera vez que la Comisión se pronunciaba sobre la materia⁴², pero esta ocasión era diferente, dado el influjo de los Consejos Europeos de Luxemburgo, Cardiff y Colonia sobre coordinación en materia de empleo y pobreza. Con esta nueva Comunicación se inicia una nueva etapa, asentada la cooperación sobre dichos objetivos que permita superar la incidencia negativa detectada que los diversos sistemas de protección social puedan ejercer sobre el mercado único⁴³. Asimismo, se proponía la creación de lo que más tarde se convertiría en el Comité de Protección Social⁴⁴ (CPS o SPC por sus siglas en inglés) cuyo establecimiento, acordado unánimemente por los Estados miembros, se llevo a cabo en un tiempo record⁴⁵.

³⁷ PÉREZ MENAYO, V.: El método abierto de coordinación en la Unión europea: su aplicación a las pensiones, Noticias de la Unión Europea, núm. 222, 2003, pág. 58

³⁸ VALDÉS DAL-RE, F.: “Soft law, Derecho del trabajo y orden económico globalizado”, Relaciones Laborales, 2005, T.I, pág. 43-44.

³⁹ MARTÍNEZ BARROSO, M.R.: “El derecho social de la Unión Europea. Reflexiones a propósito del sistema de fuentes”, La Ley Unión Europea, núm. 79, 2013, pág. 45.

⁴⁰ COM (1999) 347 final. Una estrategia concertada para modernizar la protección social.

⁴¹ En marzo de 1999 el Parlamento Europeo pedía a la Comisión que pusiera en marcha un proceso de conciliación voluntaria de los objetivos y políticas en materia de protección social a semejanza de la estrategia europea de empleo.

⁴² COM (86) 365 final, Report from the commission to the Council, on the application of the Council Recommendation of 20 December 1982 on the principles of a Community policy with regard to retirement age (82/857/EEC); SEC (92) 2288 final, Report from the Commission on the application in the Member States of the Council Recommendation 82/857/EEC of 10 December 1982 on the principles of a Community policy with regard to retirement age; COM (1999) 221 final, Comunicación de la comisión sobre una Europa para todas las edades.

⁴³ PÉREZ MENAYO, V.: “La modernización de la protección social en la Unión Europea ante los retos del siglo XXI”, Información Comercial Española, ICE: Revista de Economía, núm. 784, 2000, pág. 155.

⁴⁴ Decisión 2000/436/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, por la que se crea un Comité de protección social (DO L 172 de 12.7.2000, p. 26); Decisión 2004/689/CE del Consejo, de 4 de octubre de 2004, por la que se crea un Comité de protección social y se deroga la Decisión 2000/436/CE (DO L 314 de 13.10.2004, p. 8); Decisión (UE) 2015/773 del Consejo de 11 de mayo de 2015 por la que se crea el Comité de Protección Social y se deroga la Decisión 2004/689/CE.

⁴⁵ VIGNON, J.: “La protección social...”, op. cit. pág. 22.

En el Consejo Europeo de Lisboa⁴⁶ (marzo del 2000), los Jefes de Estado y de Gobierno de la UE fijaron un nuevo objetivo estratégico para la próxima década: *“convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social”*, entendiéndose por esta última la lucha contra la exclusión social y la necesidad de modernizar la protección social, aspecto que nos contextualiza dentro del estudio de esta monografía. Las conclusiones del Consejo hicieron propias los cuatro objetivos de la Comisión, y consciente de que tal tarea puede afrontarse mejor mediante la cooperación, el Consejo Europeo invita al Consejo a:

- Reforzar 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.
- Mandatar a un grupo de expertos, denominado Grupo de Alto Nivel para la Modernización de la Protección, con el encargo de *“estudiar la evolución futura de la protección social desde una perspectiva a largo plazo, prestando particular atención a la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en distintos marcos temporales hasta el año 2020 y más allá, de ser necesario”*, momento que podemos calificar como el punto de partida.

Del seguimiento de la Estrategia de Lisboa se ocupó el Consejo Europeo de Santa María da Feira⁴⁷ (junio de 2000), en relación con el empleo, las reformas económicas y la cohesión social, haciendo hincapié en materia de pensiones, estableciendo para cada una de estas políticas una serie de prioridades. En concreto, sobre la protección social se señaló que *“debería prestarse especial atención a la sostenibilidad de los regímenes de pensiones mediante la definición de dos líneas de acción, con objeto de pronosticar mejor las tendencias futuras y lograr un conocimiento profundo de las estrategias nacionales recientes, aplicadas o previstas, de reforma de las pensiones”*.

Asimismo, se instó a los gobiernos de los Estados Miembros a que realizaran esfuerzos de consolidación fiscal más allá del mínimo requerido por el Pacto de Estabilidad, y se decidió apostar por una mejora de los métodos de trabajo en el seno de la UE, especialmente mediante el desarrollo del método de coordinación abierto. El Grupo de Alto Nivel presentó su informe y expuso el objetivo fundamental de los sistemas de pensiones, las estrategias y tipos de reformas⁴⁸. Cumplido su cometido, el grupo de expertos fue reemplazado con la creación del CPS.

⁴⁶ Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Lisboa, 23 y 24 marzo de 2000 (punto 31) consilium.europa.eu/es/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/00100-r1.es0.htm

⁴⁷ Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Santa María Da Feira, 19 y 20 junio de 2000 (punto 35) consilium.europa.eu/da/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/00200-r1.es0.htm

⁴⁸ Informe de situación del Grupo de Alto Nivel sobre la intensificación de la cooperación para modernizar y mejorar la protección social 8634/00 COR 1 (en) COR 2 (gr) COM (2000) 622 final, Evolución futura de la protección social desde una perspectiva a largo plazo: Pensiones seguras y viables eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52000DC0622

El siguiente Consejo Europeo celebrado fue la cumbre de Niza⁴⁹ (diciembre del 2000), que destacaría en materia de lo social por tres aspectos. En primer lugar, la proclamación de la Carta de los Derechos Fundamentales, que reunía en un solo texto los derechos civiles, políticos, económicos y sociales enunciados hasta la fecha en distintas fuentes internacionales, europeas o nacionales, nacía en medio de una controversia, pues, algunos países no eran partidarios de la misma y los derechos proclamados no estaban integrados en el propio Tratado, aunque se reservaba que *“la cuestión del alcance de la Carta se examinará posteriormente”* (por lo que se anunciaba su fracaso)⁵⁰. En segundo lugar, la aprobación de la Agenda Social Europea, en la que se definen las prioridades de actuación concretas para los años sucesivos, en torno a seis orientaciones estratégicas en todos los ámbitos de la política social⁵¹, entre ellos la modernización de la protección social. Y en tercer lugar, el CPS entra en el Tratado de Funcionamiento de la UE (nuevo art. 114) así como en la fallida Constitución Europea de 2005 (art. III 217). En lo que a nuestro interés respecta, sobre pensiones⁵², *“el Consejo Europeo invita a los Estados miembros a que, en cooperación con la Comisión, intercambien sus respectivas experiencias a través de la presentación de sus estrategias nacionales en este ámbito”*, para conseguir *“evaluar de manera global la sostenibilidad y la calidad de los regímenes de pensiones.”* Los resultados de este primer estudio general sobre la viabilidad a largo plazo de las pensiones deberían estar disponibles para el Consejo Europeo de Estocolmo.

El primer Consejo Europeo de primavera después del de Lisboa, celebrado en Estocolmo⁵³ –marzo de 2001–, señaló *“el acuerdo total en que la reforma económica y las políticas sociales y de empleo se refuerzan mutuamente”*; y subrayó que *“el próximo decenio ofrece la oportunidad de abordar el reto demográfico elevando las tasas de empleo, reduciendo la deuda pública y adaptando los sistemas de protección social, incluidos los sistemas de pensiones.”*

En este marco, el Consejo Europeo de Estocolmo ha concluido, tras la discusión sobre cómo crear más y mejores empleos, con un compromiso de la Unión y los Estados miembros con el logro del pleno empleo, que consideran un medio importante para hacer frente al reto del envejecimiento de la población, y la fijación de objetivos intermedios para enero de 2005, coincidiendo prácticamente con el fin de la vigencia de la Agenda Social Europea, para las tasas de empleo en toda la Unión, del 67% en general, y del 57% para las mujeres, así como la adición a los objetivos de Lisboa de uno nuevo, referido expresamente a la tasa media de empleo de los hombres y mujeres de más edad (55-64 años), que se propone

⁴⁹ Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Niza, 7,8 y 9 diciembre de 2000 consilium.europa.eu/en/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/00400-r1.%20ann.es0.htm

⁵⁰ RODRÍGUEZ-PINERO Y BRAVO-FERRER, M.: “Derechos sociales fundamentales y Unión Europea”, Relaciones Laborales, núm. 2, 2007, pág. 60; DE LA VILLA GIL, L.E.: “La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea”, Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales, núm. 32, 2001, págs. 19-22.

⁵¹ Políticas de empleo (mayor número y mejor calidad de los puestos de trabajo); anticipo a los cambios del entorno laboral y sacar partido de ellos, desarrollando un nuevo equilibrio entre flexibilidad y seguridad; lucha contra cualquier forma de exclusión y de discriminación para favorecer la integración social; modernización de la protección social; fomento de la igualdad entre hombres y mujeres; y refuerzo de la dimensión social de la ampliación y las relaciones exteriores de la Unión Europea).

⁵² Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Niza..., op. cit. (punto n. 31)

⁵³ Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Estocolmo, 23 y 24 marzo de 2000 consilium.europa.eu/en/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/acf429.html

aumentar hasta el 50% en 2010, invitando al Consejo y la Comisión⁵⁴. Además, en esta reunión también se sentaron las bases para el método abierto de coordinación en materia de pensiones, como instrumento importante para avanzar y alcanzar el objetivo estratégico de la Unión; en este sentido se señaló que *“cuando sea factible, deberán aprovecharse plenamente todas las posibilidades que ofrece el sistema abierto de coordinación, en particular en el ámbito de las pensiones, teniendo debidamente en cuenta el principio de subsidiariedad.”*

El CPS, un año más tarde de su institución, en junio de 2001⁵⁵, presentó los resultados para hacer frente al problema del envejecimiento demográfico. En base a ese nuevo informe, el Consejo de Gotemburgo⁵⁶ (junio de 2001) aprobó tres amplios principios para la modernización de los sistemas de pensiones: *“la salvaguardia de la capacidad de los sistemas para cumplir sus objetivos sociales, el mantenimiento de la sostenibilidad financiera y la satisfacción de las nuevas necesidades de la sociedad.”*

En consonancia con estos principios generales, la siguiente cumbre, el Consejo de Laeken⁵⁷ (diciembre de 2001), desarrolló once objetivos comunes con objeto de impulsar el proceso de MAC, a saber:

- Prevención de la exclusión social: necesidad de garantizar una renta mínima o prestaciones en metálico y especie para reducir el riesgo de la pobreza durante la vejez, especialmente las mujeres.
- Permitir a las personas mantener su nivel de vida: impulso de los fondos de pensiones profesionales y personales.
- Promover la solidaridad: el cómputo de periodos sin cotización para el cálculo de la pensión, son elementos de solidaridad; asimismo, *“en los regímenes de pensiones profesionales puede haber sólidos elementos de solidaridad, basados en convenios colectivos”*.
- Elevar los niveles de empleo: la consecución del objetivo de empleo de la estrategia de Lisboa reduciría en un tercio el gasto público en pensiones en 2050, pero sería insuficiente a juicio de la Comisión para resolver el problema de la sostenibilidad financiera
- Prolongar la vida activa.
- Sistema de pensiones viables dentro de unas finanzas públicas sanas: elevar las tasas de empleo, reducir la deuda pública y reformar los propios sistemas de pensiones

⁵⁴ En el 2005, la media de los países de la UE de los 25 fue del 42,5%, lo que supone una diferencia a la baja del 7,5% entre la situación real y el objetivo marcado, habiendo diferencias sustanciales en algunos casos entre los distintos países

⁵⁵ Informe del comité de Protección Social sobre la evolución futura de la protección social: pensiones seguras y viables, junio de 2001.

⁵⁶ Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Gotemburgo, 15 y 16 junio de 2001 consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/00200-r1.es1.pdf

⁵⁷ Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Laeken, 14 y 15 diciembre de 2001 consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/68832.pdf

- Ajuste equilibrado de las prestaciones y las cotizaciones: ningún Estado miembro prevé financiar el mayor gasto en pensiones únicamente elevando las tasas contributivas, a las que algunos de ellos ponen, de hecho, límites máximos. En los nuevos regímenes de pensiones de cotización definida teórica, las prestaciones se ajustan de manera automática para mantener el equilibrio financiero de dichos regímenes, concretamente ante la creciente esperanza de vida.
- Garantizar que la gestión de los planes de pensiones basados en la capitalización sea adecuada y sana desde el punto de vista financiero.
- Flexibilizar los modelos de carrera profesional.
- Mayor igualdad entre mujeres y hombres.
- Transparencia e información sistemáticamente que permita a las personas planear y prever su jubilación de modo que alcancen el nivel de vida deseado.

El quinto Consejo Europeo reseñable en materia de jubilación fue el Consejo de Barcelona⁵⁸ (marzo de 2002) donde definitivamente se instó a los Estados a “*acelerar la reforma de los regímenes de pensiones, tanto para asegurar su sostenibilidad financiera como para que puedan seguir cumpliendo sus objetivos sociales*”; desechar la jubilación anticipada (como incentivo a trabajadores o mecanismos de reestructuración para las empresas); aumentar las empleabilidad de los trabajadores de mayor edad “*mediante formación permanente*”; y, lo más relevante a nuestros efectos, “*para 2010 deberá intentar elevarse progresivamente en torno a 5 años la edad media efectiva a la que las personas cesan de trabajar en la Unión Europea*”.

Posteriormente, los Consejos Europeos de Bruselas de octubre de 2003⁵⁹, marzo 2004⁶⁰ y marzo 2005⁶¹, mantuvieron menciones al envejecimiento y las pensiones. El último Consejo Europeo previo al estallido de la crisis crediticia, se celebró en Bruselas (junio 2007), y en sus conclusiones figuraba que “*en el ámbito de la política social, es preciso proseguir con energía los trabajos sobre coordinación de los sistemas de seguridad social, con el fin de dar solución lo antes posible a los capítulos pendientes*”; así como que se estaba a la espera de una propuesta modificada de Directiva relativa a los requisitos mínimos para reforzar la movilidad de los trabajadores mediante la mejora de la consolidación y

⁵⁸ Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Barcelona, 15 y 16 marzo de 2002, (punto n. 32) consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/70829.pdf.

⁵⁹ Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Niza, 7, 8 y 9 diciembre de 2000 (punto n. 22) “los Estados miembros y los interlocutores sociales deberían estudiar el modo de poner en práctica la relación entre las políticas de empleo y las pensiones a la luz de los objetivos fijados por el Consejo Europeo de Barcelona” consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/77690.pdf.

⁶⁰ Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas de 25 y 26 marzo 2004 (punto n. 14) “El Consejo Europeo alienta decididamente a los Estados miembros a que hagan frente a las consecuencias financieras del envejecimiento de la población, reduciendo la deuda pública e intensificando las reformas del empleo, la sanidad y las pensiones” consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/79704.pdf.

⁶¹ Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas, 22 y 23 marzo de 2005, “El Consejo reconoce que debe prestarse una atención especial a la reforma de las pensiones “mediante la introducción de un sistema multipilares que incluya un pilar obligatorio totalmente financiado. Aun cuando tales reformas supongan un deterioro a corto plazo de las finanzas públicas durante su período de aplicación, la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas se verá claramente mejorada.” consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/84344.pdf

preservación de los derechos de pensión complementaria, como base para proseguir los trabajos sobre este asunto.

4. LA PARTICIPACIÓN DE ESPAÑA EN EL MÉTODO ABIERTO DE COORDINACIÓN

4.1. La Estrategia Nacional Española en materia de Pensiones dentro de la Estratégica de Lisboa

Los Estados Miembros presentaron los Informes de Estrategia Nacional en septiembre de 2002⁶², donde se informaba detalladamente sobre como intentar cumplir los objetivos de Leaken, a partir de los cuales, la Comisión Europea elaboraría un informe de evaluación en 2003⁶³. Los segundos Informes de estrategia nacional, en esta ocasión elaborados por los 25 Estados Miembros, se publicaron en 2005⁶⁴; y los de tercera generación en 2008⁶⁵.

La evaluación inicial de las Estrategias Nacionales, en el Informe de marzo de 2003 de la Comisión, y del Consejo Europeo, examinó pormenorizadamente cada uno de los objetivos comunes propuestos. El informe constató que todos los Estados miembros han iniciado algún tipo de reforma, incluso algunas radicales durante los años noventa. En cualquier caso, se habrá de estar atento, pues reformas suplementarias podrían acuñarse nuevamente para velar por la viabilidad a largo plazo de sus sistemas de pensiones, pues la reforma de las pensiones ha de entenderse como “*un proceso continuo y no un evento único y aislado*”⁶⁶. A pesar de tratarse de un reto común, el envejecimiento empezará a producir efectos en los sistemas de pensiones a un ritmo desigual, comenzando en algunos Estados miembros en los próximos diez años. Por todo ello, se considera “*urgente poner en marcha estrategias creíbles y eficaces, y dar a los ciudadanos señales claras de lo que pueden esperar de sus sistemas de pensiones y de lo que deben hacer para lograr un nivel de vida adecuado durante su jubilación*”⁶⁷.

Entre las conclusiones generales, se contenían las siguientes indicaciones a España: “*El sistema español de pensiones parece funcionar bien en lo que respecta a la adecuación, pero se enfrenta a un reto importante en materia de viabilidad financiera. Si bien la reorganización de la financiación del sistema de seguridad social, incluida la creación de un fondo de reserva, así como ciertos ajustes en los parámetros del sistema de pensiones, son pasos en la dirección adecuada, las reformas llevadas a cabo hasta el momento no parecen ser suficientes para dar respuesta al reto de la viabilidad financiera. Se están preparando, y*

⁶² Estrategia nacional de España en relación con el sistema de pensiones (2002)

ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=5464&langId=es (informe)

ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=5465&langId=es (anexo)

⁶³ Informe conjunto de la Comisión y del Consejo sobre la adecuación y viabilidad de las pensiones, 6527/03 REV 2, 3 marzo 2003

⁶⁴ Estrategia de España en relación con el futuro del sistema de pensiones (2005)

ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=5441&langId=es (informe)

ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=5442&langId=es (anexo)

⁶⁵ Estrategia sobre el futuro de pensiones (2008)

ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=2566&langId=es

⁶⁶ Informe 2003, op. cit. pág. 104

⁶⁷ Informe 2003, op. cit. pág. 10

*serán necesarias, importantes reformas para garantizar la viabilidad financiera del sistema de pensiones. Dada la baja tasa de empleo femenino y la baja tasa de actividad de las personas mayores, se requieren también más esfuerzos para permitir a estas personas participar activamente en el mercado laboral y para ofrecerles los incentivos adecuados para hacerlo*⁶⁸.

En el entretanto, la Comisión hacía pública la comunicación de 2003 “Refuerzo de la dimensión social de la estrategia de Lisboa”⁶⁹, que racionalizaba el método abierto de coordinación, en tres capítulos, inclusión social, pensiones y asistencia sanitaria y cuidados de larga duración, el llamado *MAC social único*⁷⁰. El segundo informe conjunto, de 2006⁷¹, se ajustaría a él y respondería a las estrategias nacionales de 2005. Se identificaron las buenas prácticas y se definió una metodología común sobre los indicadores que permitieran examinar las tendencias y los cambios políticos para lograr los objetivos señalados y las previsiones. Se informó sobre los frentes seguidos por los estados miembros, para garantizar sistemas de pensiones adecuados y viables:

- Una reducción de la deuda pública desigual entre países.
- Reformas de las pensiones: se han reforzado los vínculos entre cotización y prestación al tenerse en cuenta la esperanza de vida en el cálculo de la pensión, lo que suele traducirse en un descenso de las tasas de sustitución, que, no obstante, “*puede compensarse prolongando la vida laboral y ahorrando más*”⁷². Algunos Estados miembros han aumentado el nivel de las pensiones mínimas garantizadas; asimismo, se han reconocido los periodos dedicados al cuidado de personas dependientes. Sin embargo, el Informe reconoce que las tasas de reemplazo son bajas, por lo que se han promovido los regímenes privados complementarios.
- Aumento del empleo entre personas mayores: se han reducido los factores que puedan disuadir de prolongar la vida activa y se han reforzado los incentivos para seguir en la misma.

⁶⁸ Informe 2003, op. cit. pág. 135

⁶⁹ COM (2003) 261 final, Refuerzo de la dimensión social de la estrategia de Lisboa: racionalización del método abierto de coordinación en el ámbito de la protección social
eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM:2003:0261:FIN

⁷⁰ COM (2005) 706 final, Trabajar juntos, trabajar mejor. Un nuevo marco para la coordinación abierta de las políticas de protección social y de inclusión en la Unión Europea
eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:52005DC0706 Como hemos visto, el MAC nació de la Estrategia europea de Empleo (1997) y se extendió al ámbito social en la Estrategia de Lisboa (2000), primero al proceso social de inclusión (2000), luego a las pensiones (2001), y más tarde a la atención sanitaria y a los cuidados de larga duración (2004). Para cada uno de estos ámbitos se seguía una estrategia determinada. Pues bien, a partir de 2005 se integrarán las tres áreas sociales citadas en un MAC Social único y se simplificará el procedimiento de coordinación. A su vez, fue reforzado en 2008 por la comunicación COM (2008) 418 final, Un compromiso renovado a favor de la Europa social: reforzar el método abierto de coordinación en el ámbito de la protección social y la inclusión social.

eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0418&from=ES

⁷¹ COM (2006), 62 final, Informe conjunto sobre protección social e inclusión social de 2006
eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:52006DC0062

⁷² Informe 2006, op. cit. pág. 9

eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006DC0062&from=ES

El informe de 2008⁷³ destacó que los objetivos claves de las reformas emprendidas se centraron en el endurecimiento de las condiciones de retiro y en la creación de un marco adecuado para que los trabajadores de más edad puedan seguir participando en el mercado laboral, con excepciones en los casos de trabajos especialmente exigentes o peligrosos:

- Los trabajadores que se acogen a una jubilación anticipada representan en torno a un 20 % de la población de entre 55 y 64 años. Por lo tanto, la reducción de estas jubilaciones anticipadas puede contribuir considerablemente a extender la vida laboral.
- En algunos Estados miembros siguen aumentando las jubilaciones anticipadas. Por ello, deben aplicarse medidas más sistemáticas para reducir de manera significativa el tiempo entre el final del último empleo y el inicio de la jubilación legal.

En el informe de 2009⁷⁴, la Comisión Europea dio cuenta del avance de las orientaciones comunitarias incorporadas a las reformas a los sistemas de pensiones, destacando dos aspectos en donde se habían centrado hasta septiembre de 2008, antes de que las consecuencias de la crisis financiera calasen en la economía real:

- Tasa de empleo más altas de los trabajadores de edad avanzada, como consecuencia del aumento de la esperanza de vida. Dicha tasa ha aumentado en la última década, habiendo alcanzado once países el objetivo de Lisboa del 50%.
- Aumento de la edad de retiro y eliminación de los incentivos a la jubilación anticipada. En este sentido, el Informe señala que *“la duración normal de la vida activa debe prolongarse y los informes muestran que los Estados miembros están comenzando a retrasar la edad de jubilación en los regímenes obligatorios (...). Las posibilidades de abandono temprano de la vida activa y los incentivos a la jubilación anticipada se están suprimiendo. Se trata de señales claras para que los empresarios y los trabajadores mejoren sus prácticas de gestión de la edad y pospongan la jubilación. (...) Es imprescindible evitar que la edad real de jubilación empiece a disminuir, lo que podría ocurrir si se recurre a vías de salida anticipada del mercado de trabajo como solución al aumento del desempleo”*⁷⁵.

En el informe 2010⁷⁶, la Comisión Europea destacó tres aspectos que la crisis mundial de 2008 puso de relieve:

- *“Los regímenes públicos de reparto se han mostrado bastante resistentes a las fluctuaciones cíclicas a corto plazo (...). Los pensionistas se han visto relativamente poco afectados hasta la fecha, dado que sus ingresos estables y el bajo nivel de inflación, junto con la mejora de las pensiones mínimas en los últimos años, han servido de amortiguadores. No obstante, aunque estén sometidos a una presión creciente conforme la menor tasa de empleo reduce las cotizaciones y la*

⁷³ COM(2008) 42 final, Propuesta de informe conjunto sobre protección social e inclusión social 2008 eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0042:FIN:ES:PDF

⁷⁴ COM (2009) 58 final, Propuesta de informe conjunto sobre protección social e inclusión social de 2009, pág. 7

⁷⁵ Informe 2009, op. cit., pág. 7

⁷⁶ COM (2010) 25 final, Propuesta de informe conjunto sobre protección social e inclusión social, pág. 9.

base imponible como los regímenes de pensiones y su contexto económico experimentan cambios, las repercusiones de la crisis a largo plazo podrían ser bastante más graves para los futuros pensionistas si no se abordan adecuadamente”.

- Ante la volatilidad de los mercados financieros, se subraya la necesidad de que los agentes políticos y las autoridades de regulación y supervisión promuevan una gestión más prudente del ahorro destinado por los ciudadanos a la jubilación, hallando así un medio equilibrado para aprovechar las ventajas de los regímenes de capitalización. La gran variedad de las pérdidas sufridas, y la todavía más variable capacidad para absorber esta conmoción, ponen de manifiesto que las diferencias en la concepción de los fondos de pensiones y en las estrategias de inversión son elementos que hay que tener en cuenta.
- No obstante, se propone reevaluar el progreso de los últimos diez años de reformas de las pensiones, a la luz de los reveses de la crisis y de los retos más intensos que supone garantizar pensiones adecuadas y sostenibles en un contexto de menor crecimiento y de envejecimiento acelerado.

4.2. Semestres Europeos en la “Estrategia Europa 2020”: el Programa Nacional de Reformas y Programa de Estabilidad Español

Con el cambio de década, la nueva estrategia Europa 2020 ha reafirmado el papel del MAC Social; desde sus comienzos, el MAC Social ha sido tema objeto de debate, pero el Comité de Protección Social y la Comisión lo han corroborado como un instrumento clave para reforzar la dimensión social de Europa 2020⁷⁷, sin obviar el reforzamiento en disciplina y gobernanza económica que ha supuesto la crisis económica.

Anualmente, la Comisión inicia el llamado “*Semestre Europeo*”⁷⁸, presentando al Parlamento Europeo y al Consejo un “*Estudio prospectivo anual sobre el crecimiento*” como documento de trabajo para los Consejos Europeos de primavera, de donde saldrán orientaciones generales hacia la Estrategia Europa 2020. En pro de dichas orientaciones, cada país elabora un *Programa Nacional de Reformas* –en adelante PNR– (que contiene los avances efectuados y deficiencias encontradas con los objetivos Europa 2020) y un *Programa de Estabilidad* –en adelante PE– (planes presupuestarios plurianuales del Estado miembro), que son evaluados y sometidos a recomendaciones individualizadas por países, y concretas sobre los objetivos a alcanzar, en un plazo de doce a dieciocho meses. Se basan en el análisis de los programas facilitados por los Estados miembros, y se complementan con las aportaciones procedentes de las reuniones bilaterales entre expertos de la Comisión y los Estados miembros, la Comisión Europea, refrendadas por el siguiente Consejo Europeo de junio. Los semestres cumplen un triple objetivo: garantizar unas finanzas públicas saneadas, fomentar el crecimiento económico, y prevenir desequilibrios macroeconómicos. Se propone ahora un ejercicio sistemático de revisión de estas dinámicas en el último lustro.

⁷⁷ COM (2008) 418 final, Un compromiso renovado a favor de la Europa social: reforzar el método abierto de coordinación en el ámbito de la protección social y la inclusión social.

⁷⁸ No confundir con la presidencia semestral rotatoria del Consejo de la Unión Europea.

En el año 2011, los documentos nacionales enviados por el Gobierno español, en el PNR⁷⁹, anticipaba a Bruselas, entre otras reformas, “*el desarrollo de la reforma laboral aprobada el pasado año, así como la reforma del sistema de pensiones y de la negociación colectiva, a la que se han comprometido los interlocutores sociales en el Acuerdo Social y Económico alcanzado el 2 de febrero*”, valorando el alcance que el alargamiento de la edad de jubilación alcance en el en el PE⁸⁰ –“*el impacto agregado de la reforma se evalúa en un ahorro de 1,4% del PIB en 2030, 2,8% en 2040 y 3,5% en 2050*”– y desgranando las cifras:

- “*La tasa de actividad de la población mayor podría aumentar entre 1,5 y 2 puntos porcentuales a partir de 2030. Como consecuencia, el nivel del PIB real del escenario con reformas sería un 1,4%-1,7%*”.
- “*El alargamiento de la vida laboral (...) reduce el número de años en que los individuos reciben una pensión y, por tanto, el gasto agregado en pensiones. El ahorro agregado sería de 1 punto de PIB a partir de 2040, aumentando gradualmente hasta entonces*”.
- “*Aumento del periodo de cómputo de 15 a 25 años. Supone un importante ahorro al sistema, de 1 punto de PIB a largo plazo*”.
- El cambio en los porcentaje aplicables a la base reguladora se estima en un ahorro de 3 décimas de PIB a partir de 2040.
- Como elemento clave para garantizar la sostenibilidad del sistema en el largo plazo, el factor de sostenibilidad implicaría un ahorro adicional de alrededor de un punto porcentual de PIB en 2050.

Con todo ello, se reducirá a la mitad el incremento esperado en el gasto en pensiones, en porcentaje sobre PIB, en ausencia de reforma.

La Comisión Europea consideraba que “España presenta un alto nivel de riesgo en cuanto a la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas”, pues “las repercusiones del envejecimiento de la población sobre el presupuesto a largo plazo serán claramente superiores a la media de la UE”, y valoraba la reforma propuesta, globalmente, como “un paso muy positivo en la dirección adecuada”, por lo que “su rápida entrada en vigor sería importante y se ajustaría a las invitaciones realizadas en ese sentido por la Comisión y el Consejo”, al tiempo que corroboraba las cifras aportadas por el gobierno español⁸¹.

Las recomendaciones finales del Consejo adoptadas un mes antes de la aprobación de la Ley 27/2011, consideran que “*el efecto previsible del envejecimiento de la población sobre el presupuesto español a largo plazo sería superior a la media de la UE (...)*” y que “*la propuesta del Gobierno español de reforma de las pensiones, concertada con los*

⁷⁹ Programa Nacional de Reformas, España (2001), pág. 3
ec.europa.eu/europe2020/pdf/nrp/nrp_spain_es.pdf

⁸⁰ Programa de Estabilidad, España (2011-2014), pág. 37
ec.europa.eu/europe2020/pdf/nrp/sp_spain_es.pdf,

“las actuales proyecciones demográficas sugieren que el envejecimiento tendrá un impacto importante en España, por lo que el Gobierno ha presentado al Parlamento una reforma del sistema público de pensiones.” l “la situación actual del Sistema de la Seguridad Social es sólida, presentando un superávit en 2010 (excluido el Servicio Público de Empleo) y contando con un fondo de reserva que supone el 6,1% del PIB” págs. 5-6.

⁸¹ SEC (2011) 817 final, Evaluación del Programa Nacional de Reforma de 2011 y del Programa de Estabilidad de España, pág. 10.
ec.europa.eu/europe2020/pdf/recommendations_2011/swp_spain_es.pdf

interlocutores sociales, mejorará de forma significativa la sostenibilidad de las finanzas públicas y creará incentivos para la participación en el mercado de trabajo". Asimismo, advertía a navegantes que *"no obstante, la reforma está pendiente de aprobación por el Parlamento y aún puede ser objeto de modificaciones menores"*, por lo que recomendaba *"adoptar la reforma del sistema de pensiones propuesta con el fin de retrasar la edad de jubilación legal y aumentar el número de años de trabajo para el cálculo de las pensiones, según lo planeado; revisar periódicamente los parámetros de las pensiones a la luz de la evolución de la esperanza de vida, según lo previsto, y adoptar nuevas medidas encaminadas a mejorar el aprendizaje permanente para los trabajadores de más edad"*⁸².

Para el ejercicio 2012, el gobierno estatal, en el PNR⁸³, daba cuenta a la Comisión de la reforma finalmente aprobada, e incluía como reformas la aplicabilidad de otras medidas adicionales, como *"restringir las prejubilaciones"* o el *"plan de lucha contra el fraude en materia de Seguridad Social"*. Al mismo tiempo, hacía extensiva sobre el gasto de personal de las CC.AA. *"la jubilación forzosa a los 65 años con tasa de reposición nula"*; mientras que en el PE apuntaba a *"la congelación del desarrollo reglamentario del aumento de la edad de jubilación del personal docente e investigador universitario hasta los 75 años"*⁸⁴.

La Comisión⁸⁵, respecto a la recomendación segunda del curso anterior, daba a España el visto bueno: *"España ha aplicado la recomendación. Globalmente, las reformas adoptadas hasta ahora son ambiciosas en comparación con medidas anteriores, constituyen un paso significativo en la dirección adecuada, de conformidad con la recomendación del Consejo, y contribuyen a reducir los riesgos para la sostenibilidad a largo plazo de la hacienda pública"*. No obstante, todo parecía quedar en aguas de borrajas, pues advertía que *"el deterioro de las perspectivas económicas limitará los efectos de las reformas sobre el aumento de los gastos públicos derivados del envejecimiento de la población, que se prevé seguirán siendo superiores a la media de la UE en 2060"*. Por otra parte –continuaba–, *"la Estrategia Global para el Empleo de los Trabajadores y las Trabajadoras de Más Edad 2012-2014 todavía no se ha reforzado con medidas concretas. España parece presentar actualmente un nivel de riesgo medio en cuanto a la sostenibilidad a largo plazo de sus finanzas pública"*.

Por todo ello, la Recomendación del Consejo de 10 julio de 2012 instaba a *"asegurar que la edad de jubilación vaya aumentando en función de la esperanza de vida a la hora de regular el factor de sostenibilidad previsto en la reciente reforma del sistema de pensiones y respaldar la Estrategia global para el empleo de los trabajadores y las trabajadoras de más edad con medidas concretas encaminadas a desarrollar más el aprendizaje permanente,*

⁸² Recomendación del Consejo de 12 julio de 2012 relativa al Programa Nacional de Reformas de 2011 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de España (2011-2014), recomendación n. 2.

eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:212:0001:0004:ES:PDF

⁸³ Programa Nacional de Reformas, España, 2012, págs. 82 y 117.

ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/nrp2012_spain_es.pdf

⁸⁴ Actualización del Programa de Estabilidad, Reino de España (2012-2015), pág. 44.

ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/sp2012_spain_es.pdf

⁸⁵ SWD (2012) 310 final, Evaluación del programa nacional de reforma y del programa de estabilidad de España para 2012, pág. 32.

ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2012_spain_es.pdf

*mejorar las condiciones laborales y fomentar la reincorporación de este grupo de trabajadores al mercado de trabajo*⁸⁶.

Para el tercer semestre europeo –2013–, el relevo gubernamental ya se había materializado, en el relativo PNR⁸⁷, por lo que se informó acerca de la nueva reforma en pro de cumplir con la Recomendación específica número 2 de 2012, con las siguientes estimaciones: el factor de sostenibilidad aumentaría el PIB un 2,4% en 2060; la reforma de la jubilación anticipada voluntaria e involuntaria y de jubilación parcial, aumentaría el PIB en un 0,005% en 2013 y un 0,009% en 2014, y produciría un aumento de la tasa de empleo del 0,007% y del 0,014% en cada uno de esos años respectivamente; y la compatibilidad entre empleo y pensión supondría un aumento de la tasa de empleo de 0,36% en 2013 y de 0,71% en 2014, con un efecto sobre el PIB de 0,24% y 0,47%, cada año, respectivamente. A su vez, el PE cuantifica el impacto estimado del RD-Ley 5/2013, en un ahorro de 250 millones de euros en 2013 y 820 millones de euros en 2014⁸⁸.

La Comisión Europea, sobre la reforma de 2013, advierte de su necesidad: *“la reducción del gasto público vinculado al envejecimiento demográfico que se prevé propicie la reforma de las pensiones de 2011 no es suficiente”*; ratifica su contenido: *“la reforma de 2013 de los regímenes de jubilación anticipada contribuye a garantizar la sostenibilidad a largo plazo del sistema de seguridad social”*; insta a seguir actuando: *“parece necesario adoptar otras medidas para contener el crecimiento de los gastos relacionados con el envejecimiento de la población, por ejemplo a través de la regulación adecuada del factor de sostenibilidad previsto en la reforma de 2011 del régimen de pensiones”*; y orienta la dirección del mismo: *“deberá incluir un nexo claro entre la edad de jubilación y el aumento de la esperanza de vida, a fin de garantizar la estabilidad financiera a largo plazo del sistema, y podría tener en cuenta otros factores pertinentes”*⁸⁹.

Y sobre la valoración de la Recomendación segunda de 2012, califica las medidas adoptadas hasta la fecha de parcialmente positivas, pues se han conseguido algunos progresos en relación con la misma⁹⁰: *“a principios de 2013 se limitó el acceso a los regímenes de jubilación anticipada y parcial. Se ha creado un grupo de expertos para valorar el factor de sostenibilidad, pero todavía está pendiente una propuesta sobre los detalles técnicos.”*

Las recomendaciones finales del Consejo fueron en la dirección de *“culminar al final de 2013 a más tardar la regulación del factor de sostenibilidad, a fin de garantizar la estabilidad*

⁸⁶ Recomendación del Consejo de 10 julio de 2012, sobre el Programa Nacional de Reformas de 2012 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de España para (2012-2015), recomendación n. 2.

eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:219:0081:0084:ES:PDF

⁸⁷ Programa Nacional de Reformas, Reino de España, 2013, pág. 16.

ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/nrp2013_spain_es.pdf.

⁸⁸ Actualización del Programa de Estabilidad, Reino de España (2013-2016), pág. 75.
ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/sp2013_spain_es.pdf.

⁸⁹ SWD (2013) 359 final, Evaluación del Programa Nacional de Reformas y del Programa de Estabilidad de España para 2013, págs. 8 y 20.

ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2013_spain_es.pdf

⁹⁰ SWD (2013) 359 final, op. cit. pág. 44.

*financiera a largo plazo del sistema de pensiones, estableciendo, entre otras cosas, que la edad de jubilación vaya aumentando en función del aumento de la esperanza de vida*⁹¹.

En el cuarto Semestre Europeo –2014–, el Gobierno español confirmaba en el PNR⁹², la regulación del factor de sostenibilidad, incluyendo aspectos relativos a la revalorización de las pensiones y a la introducción del factor del índice de vida, mediante la Ley 23/2013, e informaba de la aprobación de normativa reglamentaria sobre derecho de información del sistema de pensiones, en línea con lo apuntado por el Libro Blanco. A su vez, el PE⁹³, como resultado del establecimiento, en el RDL 5/2013, de condiciones más estrictas para acceder a la jubilación anticipada, aumenta la edad efectiva de jubilación en casi nueve meses hasta 2027, adicional al impacto de 2 años estimados por la reforma de 2011. En términos macroeconómicos, la tasa de participación para las edades de 15 a 74 años aumenta en 1,3 puntos en 2060 (de 67,4 a 68,6%) y ya en 2023 el aumento estimado es de 0,5 puntos (de 68,0 a 68,5%). Por su parte, esta mayor participación tiene un impacto positivo sobre el empleo y por tanto sobre el PIB. Así, el impacto de la reforma en 2060 es un aumento del PIB real del 1,8% respecto del PIB sin reforma en 2060, y en 2023 dicho aumento ya asciende al 0,7%

La Comisión Europea validó el pleno seguimiento de la recomendación n. 1 de 2013 en materia de pensiones⁹⁴, previendo una contención del gasto público en pensiones a largo plazo (*“disminuirá del 10 % del PIB en 2010 al 9,6 % en 2060, frente a la previsión de un 13,7 % del PIB en 2060 que existía antes de la reforma”*). Sin embargo, *“la fórmula del factor de sostenibilidad no hace depender la edad legal de jubilación de la esperanza de vida, dificultando la adecuación de las pensiones en el caso de las pensiones más bajas. Unos altos niveles de inactividad, unos prolongados periodos de desempleo y diferencias de género en materia de empleo y periodos de cotización pueden tener efectos negativos sobre las prestaciones futuras”*.

Como recomendación final, el Consejo no estableció nada en particular sobre pensiones⁹⁵, no obstante, la recomendación primera es susceptible de incidir en ellas, al advertir que se deberá *“reforzar la estrategia presupuestaria a partir de 2014, en particular especificando plenamente las medidas subyacentes para 2015 y los años posteriores, con objeto de lograr corregir el déficit excesivo de manera sostenible en 2016, a más tardar,*

⁹¹ Recomendación del Consejo de 9 julio de 2013, relativa al Programa Nacional de Reformas de 2013 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de España para (2012-2016), recomendación n.1 in fine.

ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2013/spain/csr2013_council_spain_es.pdf

⁹² Programa Nacional de Reformas, Reino de España, 2014, pág. 14.

ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/nrp2014_spain_es.pdf

⁹³ Actualización del Programa de Estabilidad. Reino de España, (2014-2017), pág. 80.

ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/sp2014_spain_es.pdf

⁹⁴ SWD (2014) 410 final, Evaluación del Programa Nacional de Reformas de 2014 del Programa de Estabilidad de 2014 de España. págs. 15 y 45.

ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/swd2014_spain_es.pdf

⁹⁵ Recomendación del Consejo de 8 de julio de 2014, relativa al Programa Nacional de Reformas de 2014 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de España para 2014, recomendación n. 1

ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/csr2014_council_spain_es.pdf

merced al esfuerzo de ajuste estructural especificado en la Recomendación formulada por el Consejo en el marco del procedimiento de déficit excesivo”.

Finalmente, para el presente año, en el PNR de 2015⁹⁶, el Gobierno ha informado acerca del funcionamiento de las medidas puestas en marcha el anterior curso, señalando que *“estas medidas han permitido controlar el déficit del sistema (de un déficit de 1,11% en 2013 se ha pasado al 1,06% en 2014, en línea con el objetivo marcado)”*, al tiempo que se congratulaba de no menoscabar la protección, al señalar que la pensión media superó los 1.000 euros mensuales, *“lo que supone un incremento de más del 9% respecto a 2011”*, un presupuesto del 10,8% del PIB (115.000 M€), *“el mayor porcentaje de riqueza nacional nunca dedicado a este concepto”*, y el aumento del poder adquisitivo (700 M€), a *“pesar de la aplicación del mínimo de revalorización del 0,25%, dada la inflación negativa (-0,4%, dato de noviembre)”*. El PE recogía la evolución de la edad real de jubilación: *“alcanzó los 64,1 años en 2014, acercándose a la edad legal de jubilación, y ya se observa una caída del porcentaje de jubilaciones anticipadas, que se sitúa en 2014 en 0,9 puntos porcentuales por debajo del nivel de 2012 [del 42,2% al 41,3%]”*⁹⁷.

La evaluación de la Comisión reconoce que *“en el primer semestre 2015, la Comisión y el Grupo de Trabajo sobre envejecimiento de la población y sostenibilidad, del Comité de Política Económica, publicarán una versión actualizada de las previsiones de gasto en materia de pensiones y asistencia sanitaria a largo plazo, basada en las hipótesis demográficas y económicas más recientes”*⁹⁸.

Entre las recomendaciones finales del Consejo⁹⁹, no figura alguna específica sobre pensiones como en otras ocasiones, pero nuevamente se insta a *“acelerar la reducción del déficit y de la deuda”* y *“racionalizar los regímenes de renta mínima y ayuda familiar y fomentar la movilidad regional.”*

5. CONCLUSIONES

Las últimas reformas en materia de pensiones aprobadas por España tienen inicio y fin en las recomendaciones europeas, aun siendo competencia nacional la definición del sistemas de pensiones; de ahí la sutileza del método empleado por la Unión Europea.

No obstante, en ocasiones, tales recomendaciones son desconcertantes, como la celeridad en la regulación del factor de sostenibilidad (previsto en la reforma de 2011 con entrada en vigor en 2027). Esta celeridad, junto con las cifras macroeconómicas y la revisión abierta y constante del sistema, conducen a las pensiones a un escenario continuo de incertidumbre.

⁹⁶ Programa Nacional de Reformas, Reino de España, 2015, pág. 70
ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/nrp2015_spain_es.pdf

⁹⁷ Actualización del Programa de Estabilidad, Reino de España, (2015-2018), pág. 49
ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/sp2015_spain_es.pdf

⁹⁸ Informe sobre España 215, con un examen exhaustivo relativo a la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos, pág. 44
ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/cr2015_spain_es.pdf

⁹⁹ Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2015 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2015 de España, recomendaciones n. 1 y 3.
ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/csr2015_council_spain_es.pdf

Por tanto, no se trata tanto de cuestionar la idoneidad del MAC como la de su uso. Los objetivos marcados responden a políticas concretas, y la política no deja de ser según la RAE, el arte o traza con que se conduce un asunto o se emplean los medios para alcanzar un fin determinado. La cuestión verdadera, entonces, estaría en los fines que realmente se quieren alcanzar. ¿Es posible, en fin, otra política europea?

