

EL NECESARIO EQUILIBRIO ENTRE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO Y PENSIONES EN LA UNION EUROPEA

THE NECESSARY BALANCE BETWEEN EMPLOYMENT AND PENSIONS POLICY IN EUROPEAN UNION

Francisca Moreno Romero³³⁴

Extracto: Desde hace algunos años los Estados de la 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 Unión Europea, 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 español.

Palabras clave: políticas de empleo y políticas de pensiones (unión europea), método abierto de coordinación, jubilación, envejecimiento activo, reforma de la jubilación en España, tasas de dependencia.

Abstract: Some years ago, the EU States have begun to implement important parametric reforms in the management of the pension systems and singularly in retirement and that are

Artigo recebido em 26/04/2015

³³⁴ Profesora Asociada de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad Complutense de Madrid – UCM (España). Coordinadora del Título de Experto em Seguridad Social de la UCM.

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 European Union, 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.

Keywords: employment policies and pension policies (European Union), OMC, retirement, active aging, retirement reform in Spain, dependency ratios.

I. Introducción

Desde hace algunos años los Estados de la 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 consenso³³⁵ acerca de la transcendencia del mantenimiento del empleo de los trabajadores de

³³⁵ P. VERKINDT, *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 sólo la punta del Iceberg pero su masa principal esta 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, M. FUCHS, *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-VI-2011, publicado en CD, Ediciones Laborum, Isbn: 978-84-92602-37-7, 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, J.L. TORTUERO PLAZA, *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

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”³³⁶. 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 dependencia³³⁷.

Las instituciones de la Unión Europea, 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.

El problema era cómo actuar respetando el orden competencial establecido en el Tratado³³⁸. 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 prácticas³³⁹. Todo ello sin desafiar el principio atributivo, de forma que no se distribuyen competencias, ni crea 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

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).

³³⁶ Por todos, J.L. MONEREO PEREZ, *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.

³³⁷ M. FUCHS, *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”, pag.28. En el mismo sentido, J.L. TORTUERO PLAZA, (*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

³³⁸ J. CABEZA PEREIRA, *Estrategia europea, Estado Autonómico y política de empleo*, en AAVV., Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Laborum, Murcia 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

³³⁹ Un análisis detenido y exhaustivo de la conformación del MAC en J. M. MIRANDA BOTO, *Las competencias de la Comunidad Europea en materia social*, Aranzadi-Thomson, Pamplona. 2009, Págs. 333 a 364.

de su ejercicio³⁴⁰, sino que opera sobre la base del reconocimiento y del respeto de las competencias de los Estados³⁴¹.

Sin perjuicio del orden competencial impuesto por el sistema de la “unanimitad” en la toma de decisiones³⁴², la coordinación se caracteriza por una “huida del derecho en sentido estricto”³⁴³ 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 *softlaw*. 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 Europeo³⁴⁴.

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

³⁴⁰ Cfr. N. M. MARTÍNEZ YAÑEZ, *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 Amsterdam introdujese un sistema de coordinación liderado por las instituciones comunitarias. Es decir, los Estados Miembros conservan intacta sus 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.

³⁴¹ M. ROBLES CARRILLO, *El Método abierto de coordinación: una técnica original de acción europea*, Gaceta jurídica de la Unión Europea, 239, 2005, Pág. 9

³⁴² J.M. MIRANDA BOTO, *Las competencias de la Comunidad Europea en materia social*, Thomson-Aranzadi, Pamplona, 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

³⁴³ P. OLIVELLI, *Diritti sociali e Metodo di Coordinamento aperto in Europa*, ADL, 2, 2002, Pág.323. La afirmación es coincidente en la doctrina, entre otros, J. CABEZA PEREIRA, *Estrategia europea, estado autonómico y política de empleo...* cit, al constatar “su utilización frente a la acción comunitaria clásica...” Pág. 29, y F. VALDES DAL-RÉ, *SoftLaw. 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 softlaw que lo instrumentan ponen en crisis las funciones mas típicas y tradicionales del derecho del trabajo” Pág. 47

³⁴⁴ Cfr. V. PÉREZ MENAYO, *El método abierto de coordinación en la Unión Europea: su aplicación a las pensiones*, [Noticias de la Unión Europea](#), ISSN 1133-8660, [nº 222, 2003](#) , págs. 51-64, cit.: “Desde el principio de los debates, la mayoría de 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

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 aplicación³⁴⁵.

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, centrandó 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 esperanza de vida que ha aumentado

³⁴⁵ Así lo advierte específicamente, J. M. MIRANDA BOTO, *Las competencias de la Comunidad Europea...* cit., Pág. 364

considerablemente en los últimos años³⁴⁶. En segundo lugar, la divergencia entre la edad legal de jubilación establecida por los diferentes Estados miembros y la edad real en que ésta 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 diez 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-, Rumania, -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-³⁴⁷.

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 aun 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 II Guerra Mundial, entre 1946 y

³⁴⁶Al 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 mas 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.

³⁴⁷ 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.

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 diez 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 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 Unión Europea. 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% para el año 2010, se constata que aquél no ha sido alcanzado. A pesar de que la tasa de empleo para los

trabajadores de mayor edad en la Unión Europea de los 27 ha pasado del 46% en 2009 al 46,3% 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%. Al margen de éstos, 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 sólo 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% y conformando, junto a otros diez Estados miembros el grupo de aquéllos que disminuye su tasa de empleo para trabajadores de mayor edad de 2009 a 2010, al contrario que la media de la Unión Europea³⁴⁸.

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 una 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 80. 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

³⁴⁸ Fuente: INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS. 1 de junio de 2011.

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 jubilación³⁴⁹.

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 vista³⁵⁰, en el que realizaba un análisis de la situación de cada uno de los Estados que conformaban entonces la Europa de los 10³⁵¹, 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 resto de trabajadores. En base a 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

³⁴⁹ Cfr. L. LÓPEZ CUMBRE, *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”.

³⁵⁰ COM (86) 354 final.

³⁵¹ Cfr. M. D. GARCÍA VALVERDE y J. A. MALDONADO MOLINA, *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”.

puestos de trabajo³⁵². 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”³⁵³ 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. Ésta 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 asalariados³⁵⁴. Prueba del equivocado planteamiento es que la propia Comisión admitía en su Comunicación de 2004³⁵⁵ las enormes deficiencias de estas recomendaciones³⁵⁶.

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

³⁵² Cfr. J. L. TORTUERO PLAZA, *Jubilación forzosa versus jubilación flexible (Reforma y propuesta de capitalización parcial)*. Civitas. Madrid. 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”.

³⁵³ COM (90) 80 final.

³⁵⁴ M .D. GARCÍA VALVERDE y J. A. MALDONADO MOLINA, *La protección de la tercera edad. Su tratamiento en la Constitución Europea...* cit. Pág. 458.

³⁵⁵ 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.

³⁵⁶ 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 acarrearán 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 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”.

solidaridad entre las generaciones”³⁵⁷, 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 2000³⁵⁸.

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 Método Abierto de Coordinación se produjo con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, método aquél de naturaleza eminentemente político-administrativa y no creadora de Derecho³⁵⁹. De hecho su principal característica es la huida que supone de la reglamentación del Derecho³⁶⁰, afrontando sus líneas de trabajo desde una perspectiva no vinculante jurídicamente³⁶¹.

La aproximación que realiza el Consejo Europeo de Lisboa a la figura del Método Abierto de Coordinación (a partir de ahora 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

³⁵⁷ COM (99) 221.

³⁵⁸ M .D. GARCÍA VALVERDE y J. A. MALDONADO MOLINA, *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”.

³⁵⁹ Ampliando el concepto, N. M. MARTÍNEZ YAÑEZ, *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”.

³⁶⁰ Cfr. E. TERRADILLOS ORMAETXEA, *Validez y límites del método abierto de coordinación en la política de empleo comunitaria* en 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.”

³⁶¹ El Método Abierto de Coordinación es considerado una técnica de *soft-law*. Acerca de este término comunitario R. ALONSO GARCÍA *El soft-law comunitario*. Revista de Administración Pública, núm. 154. 2001. Págs. 63 a 94.

destacado que se presenta como la virtud última del método.³⁶² De esta forma la armonización o la coordinación se convierte en colaboración, lo cual conlleva, en principio, mayor dinamismo en su implementación, renovando constantemente sus mecanismos³⁶³.

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 Social³⁶⁴ 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 Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (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 Social³⁶⁵ de la

³⁶² Cfr. J. CABEZA PEREIRO *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 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”.

³⁶³ Cfr. S. REGENT, *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”.

³⁶⁴ A partir de la Decisión 2000/436/CE del Consejo, se transformaría en Comité de Protección Social.

³⁶⁵ En la Resolución del Parlamento Europeo sobre la Agenda Social para el período 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”.

Comisión no haga referencia alguna a esta posibilidad y restrinja las actuaciones al ámbito de la protección social³⁶⁶.

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 TFUE. Éste 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 el Comité de las Regiones, adopten una serie de acciones de fomento. El artículo incluye una lista de actuaciones posibles,³⁶⁷ 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 relativo a la política social. El artículo 153.2.a 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 TFUE, parece superponerse con lo dispuesto en el artículo 153.1.c 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 políticas³⁶⁸, 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

³⁶⁶ J. M. MIRANDA BOTO, *Las competencias de la Comunidad Europea en materia social...* cit., Pág. 351

³⁶⁷ Vid. P. L. GOMIS DÍAZ, *La política social y de empleo en el Tratado de Amsterdam*, CES, Madrid, 1999, Pág. 106

³⁶⁸ Cfr. V. PÉREZ MENAYO, *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”.

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 en Base al 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% 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”³⁶⁹, 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 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

³⁶⁹ 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).

concretaron del modo que informa su directriz específica número 5³⁷⁰:

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 2005³⁷¹ 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% 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 afectan 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.

³⁷⁰ 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).

³⁷¹ Directrices integradas para el crecimiento y el empleo (2005-2008)/COM/2005/0141 final.

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”³⁷². 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 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 forzosa³⁷³; en segundo lugar, llamaba la atención sobre el considerable descenso en la participación de los trabajadores mayores de cincuenta años en los programas y actividades de formación, especialmente de aquéllos 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”³⁷⁴. 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 aquéllos 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 ésta que tuvo continuidad en la Comunicación de la Comisión al

³⁷² COM (2002) 9 Final. Comentado en L. LÓPEZ CUMBRE, *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.

³⁷³ S. NICKELL, *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.

³⁷⁴ COM (2002) 14 final.

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”³⁷⁵.

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 progresos recientes”³⁷⁶, 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 período 2004-2009³⁷⁷, 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 anticipada³⁷⁸, acceso a estrategias de formación y aprendizaje permanente³⁷⁹, buenas condiciones y mejora de la calidad del trabajo

³⁷⁵ COM (2002) 416 final.

³⁷⁶ COM (2003) 728

³⁷⁷ 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.

³⁷⁸ Cfr. M. D. GARCÍA VALVERDE y J. A. MALDONADO MOLINA, *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”.

³⁷⁹ Era importante destacar el papel de la educación en el proceso de envejecimiento activo, cuyo reflejo era el creciente apoyo de la Unión Europea 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 nº 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”.

que promoviesen la conservación del empleo³⁸⁰. 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 sólo para entrar en el mercado laboral sino también para que permanezcan en él durante más tiempo³⁸¹.

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% la población que se encontraría en esta franja de edad en el año 2025, frente al 25% de la población total que representaba este intervalo en el año 2009³⁸².

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 éstas 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, en base a decisiones

³⁸⁰ Al respecto, vid. C. DUNCAN *Assessing anti-ageism routes to older worker re-engagement*, Work, Employment and Society, 17 (1), 2003, Págs. 101-121.

³⁸¹ 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 aquéllas, 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.

³⁸² Cfr. M. ETXEZARRETA en *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.

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 trabajadores³⁸³. 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 cuatro de cada diez 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, etcétera); 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.

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

³⁸³ 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.

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 directriz 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 Lisboa³⁸⁴, el Dictamen de 12 de septiembre de 2001 sobre el tema “Mejora cualitativa de la política social y de empleo”³⁸⁵ 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.

³⁸⁴ Este objetivo era el de alcanzar un nivel de empleo “tan cerca como sea posible del 70% a más tardar en 2010”.

³⁸⁵ (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”³⁸⁶ 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)³⁸⁷.

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”³⁸⁸ 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.

³⁸⁶ COM (2004) 146 final

³⁸⁷ 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.

³⁸⁸ (2005/C 221/18)

En julio del mismo año el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre “Empleo para las categorías prioritarias (Estrategia de Lisboa)”³⁸⁹ 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”³⁹⁰, 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 reglamentación 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”³⁹¹ 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”³⁹² 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 2020³⁹³- por conseguir un envejecimiento en condiciones favorables de salud a través de las mejoras de servicios en esta materia y por

³⁸⁹ (2007/C 256/18)

³⁹⁰ (2009/C 228/04)

³⁹¹ (2010/C 128/03)

³⁹² (2010/C 141/03)

³⁹³ 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.

un enfoque de género que promocióne 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 en Base al 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 situación³⁹⁴.

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 promocióne 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

³⁹⁴ 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 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.

distintos Estados en la aproximación de las reformas a realizar en el ámbito de las pensiones a las nuevas realidades sociales³⁹⁵, 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 a 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 Unión Europea, la Comunicación “Hacia una Europa para todas las edades”³⁹⁶, 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)³⁹⁷ advierte acerca de que las reformas llevadas a cabo por algunos Estados 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

³⁹⁵ “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.

³⁹⁶ http://europa.eu/legislations_summaries/employment_and_socialpolicy

³⁹⁷ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo, COM (2000) 622 final, no publicada en Diario Oficial.

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 resto³⁹⁸.

En el año 2005³⁹⁹ se continúa realizando un análisis de la materia con la Comunicación “Los valores europeos en la era de la globalización” (2005)⁴⁰⁰, 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)⁴⁰¹, 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.

³⁹⁸ 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 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.

³⁹⁹ 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% 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 M. F. FLORES MAYO en *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”.

⁴⁰⁰ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo de 20 de octubre de 2005 (COM 2005, 525, final).

⁴⁰¹ Comunicación de la Comisión de 12 de octubre de 2006 (COM 2006 571 Final, no publicada en diario oficial).

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:

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 masivas⁴⁰².

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 problema⁴⁰³, 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 problemas⁴⁰⁴; la segunda Comunicación⁴⁰⁵ presenta un Informe sobre la Protección Social y la

⁴⁰² En este tema, se puede consultar la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo al Comité de las Regiones de 3 de junio de 2003 sobre inmigración, integración y empleo.

⁴⁰³ 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).

⁴⁰⁴ SEC (2008) 2911, no publicado en Diario oficial.

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 Unión Europea propone⁴⁰⁶ 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 catorce 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)⁴⁰⁷, 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.

⁴⁰⁵ “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 Diario Oficial.

⁴⁰⁶ 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.

⁴⁰⁷ 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).

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 aquélla 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, 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 UE: 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 2020⁴⁰⁸.

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”.

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

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

⁴⁰⁸ Comunicación de la Comisión “Europa 2020. Una Estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”. COM (2010) 2020, de 03.03.2010.

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 –sí 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”.⁴⁰⁹No 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

⁴⁰⁹ 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

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 Unión Europea en materia de solvencia y educación social, un papel preeminente, a la par que plantea la demostrada interdependencia de los diferentes pilares de las pensiones en cada Estado. En base a la coordinación promovida, requiere la Comisión que aquélla 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 Unión Europea.

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 repercute directamente en el potencial de crecimiento de la Unión Europea y, por tanto, contribuye de forma directa a conseguir los objetivos de Europa 2020⁴¹⁰.

1.2. Libro Blanco “Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles.”⁴¹¹

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 en base al 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%⁴¹²- , 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 miembros⁴¹³, alcanzando en algunos casos hasta el

⁴¹⁰ LIBRO VERDE, en pos de unos sistemas de pensiones europeos adecuados, sostenibles y seguros. SEC (2010) 830. COMO (2010) 365 final. Bruselas, 2010. Págs. 3-4.

⁴¹¹ COM (2012), 55 final, de 16.02.2012

⁴¹² Libro Blanco “Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles”. COM (2012), 55 final, de 16.02.2012

⁴¹³ Cfr. M. ETXEZARRETA 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.

9%⁴¹⁴, 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 anuncia 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 combina ambos elementos”*⁴¹⁵. 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”⁴¹⁶, 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 2060⁴¹⁷, nos encontramos ante un escenario con actores cuyo papel tiene ahora una mayor relevancia: tasa de empleo y productividad⁴¹⁸.

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

⁴¹⁴ Sirva como ejemplo el gasto actual en pensiones públicas de Irlanda que se eleva a un 6%, mientras que Italia consume en esta prestación el 15% de su PIB.

⁴¹⁵ G. FISCHER, *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.

⁴¹⁶ COM (2011) 815 final, de 22.02.2012

⁴¹⁷ 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 24.09.2009.

⁴¹⁸ 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 24.09.2009... cit. Pág. 4: “Al disminuir la oferta de trabajo, la productividad deberá ser el origen del crecimiento económico en el futuro”.

en este sentido⁴¹⁹, 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 período 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”⁴²⁰.

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 de sesenta y cinco años disponen de unos ingresos de prácticamente el 94% del de la media del total de la población en el peso de las pensiones en el PIB”⁴²¹ –población de la UE-. Sin embargo y poniendo la nota negativa a esta dato, nos encontramos con que en torno al 22% 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% para la UE de los veintisiete, porcentaje que aumentó hasta 2010 en casi nueve puntos,

⁴¹⁹ 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

⁴²⁰ Libro Blanco, “Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles...” cit., Pág. 7

⁴²¹ Libro Blanco, “Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles...” cit., Pág. 5

situándose en un 46,3%, aun así lejos del objetivo pretendido por la Estrategia de Lisboa que marcaba una tasa del 50% 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 2011⁴²² y 2012⁴²³, 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, desarrollando 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

⁴²² COM (2011) 11 final, de 12.01.2011

⁴²³ COM (2011) 815 final, de 23.11.2011

jubilación (ciclos vitales del trabajador⁴²⁴) y, en concreto, como hemos visto, resulta necesario vincular la edad de jubilación al aumento de la esperanza de vida logrado por los ciudadanos europeos⁴²⁵, 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 existentes⁴²⁶.

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 vulnerabilidad⁴²⁷ 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”.

Por último y en aras de alcanzar los objetivos generales del Libro Blanco⁴²⁸ sobre las pensiones se insiste en la necesidad de “proporcionar un apoyo más eficaz a los Estados

⁴²⁴ J. L. MONEREO PÉREZ, *Ciclos vitales y Seguridad social: trabajo y protección social en una realidad cambiante...* cit.

⁴²⁵ En opinión de C. GARCÍA DE CORTÁZAR. “*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.”

⁴²⁶ 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 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.

⁴²⁷ 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”.

⁴²⁸ En su conclusión, el Libro Blanco:

miembros en sus esfuerzos por hacer que la prestación de pensiones sea adecuada, segura y sostenible»⁴²⁹.

1.3. Estudios Prospectivos anuales sobre el Crecimiento 2011⁴³⁰ Y 2012⁴³¹.

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 ésta alcance un 75% 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%⁴³². Para subsanar esta desviación y basándonos en los problemas que la provocan fundamentalmente – envejecimiento de la población de la UE y una utilización relativamente baja de la mano de

-
- 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.

⁴²⁹ 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 16.02.2012. Pág. 6

⁴³⁰ COM (2011)11 final, de 12.01.11

⁴³¹ COM (2011) 815 final, de 23.11.2011

⁴³² 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

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 pensiones⁴³³.

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 al 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”⁴³⁴.

⁴³³ 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 23.09.2003, pág. 10).

⁴³⁴ Comunicación de la Comisión “Estudio Prospectivo Anual Sobre el Crecimiento 2012”. COM (2011) 815 final. 23.11.2011. Pág. 11.

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.

✓ Mejorar la movilidad laboral mediante la eliminación de los obstáculos jurídicos pendientes, el impulso del reconocimiento de las cualificaciones y de la experiencia 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 2012⁴³⁵- 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

⁴³⁵ COM (2011) 815 final, de 22.02.2012

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 aquélla sólo 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.- “sólo 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”.

Efectivamente, el Estudio identifica algunos problemas –por cierto, sobre los que ya se había escrito y razonado en nuestro país⁴³⁶- 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 sean expulsados 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

⁴³⁶ J. L. TORTUERO PLAZA, en *“Reflexiones sobre la Reforma de la Jubilación. Un planteamiento global”*. La edad de jubilación. COMARES, Granada, 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”.

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?⁴³⁷. 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 omnicomprendivo⁴³⁸, en el entendimiento de que los tiempos de cánticos de sirena, de las buenas y simples intenciones han llegado a su fin.

VIII. Políticas de Empleo en un Mercado de Trabajo Cambiante

⁴³⁷ J.L. TORTUERO PLAZA, “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”.

⁴³⁸Así:

- 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 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.

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 trabajo⁴³⁹, así como a adoptar enfoques específicos para este colectivo de trabajadores, entre ellos, la mejora de sus aptitudes⁴⁴⁰.

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 éstas aquéllas 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% exige tasas mucho mayores que las actuales en el grupo etario de cincuenta y cinco a sesenta y cinco 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 períodos 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

⁴³⁹ 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 24.11.2010). Págs. 2 y 4.

⁴⁴⁰ 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 26.11.2010

tendencias demográficas”(Dictamen exploratorio)⁴⁴¹ de 2011, donde se enuncian de manera más precisa algunas medidas y conclusiones 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. Éste 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 disponible⁴⁴², 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 trabajan”⁴⁴³ 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 edad⁴⁴⁴ (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% de empleos en el grupo de edad de veinte a sesenta y cuatro años, y en el período 2020-

⁴⁴¹ (2011/C 318/01), de 13 de julio de 2011.

⁴⁴² 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.

⁴⁴³ Libro Blanco “Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles”... cit. Pág. 7

⁴⁴⁴ 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 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”.

2050 se logran nuevos progresos, en 2050 la tasa de dependencia económica solo llegará hasta el 79%, desde el 65% actual”⁴⁴⁵, es decir, dentro de unos límites considerados aceptables.

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 menor⁴⁴⁶, 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 2030⁴⁴⁷.

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 demográfico.⁴⁴⁸

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 aquélla permanezca dentro de un intervalo considerado adecuado⁴⁴⁹. 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

⁴⁴⁵ Libro Blanco “Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles”... cit. Pág. 7

⁴⁴⁶ 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.

⁴⁴⁷ Momento en que alcanzarán los 55 años los últimos nacidos dentro de la generación del *baby boom*.

⁴⁴⁸ 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

⁴⁴⁹ 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% para el año 2050, como previsiblemente será el caso de Austria.

oportunidad se refiere a la creación de empleo que conllevará la llegada a la edad de jubilación de un colectivo en constante aumento⁴⁵⁰ 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”⁴⁵¹.

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 costos sociales, etc-, que son menos productivos –por problemas físicos y habilidades no actualizadas- o que adolecen de una formación y/o habilidades necesarias⁴⁵².

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 aquéllos 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

⁴⁵⁰ “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% 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

⁴⁵¹ 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

⁴⁵² En este sentido, el Informe “Conditions of work and employment for older workers in industrialized countries: Understanding the issues”. 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 aquéllos 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”.

cisura de la vejez es más significativa que todas las anteriores y más brutalmente negativa; parece como si todas las pérdidas se concentraran”⁴⁵³.

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% de los casos, consolidándose como el colectivo mayor de desempleados de larga duración.

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 atesoran⁴⁵⁴, “a fin de cuentas, se trata de que las empresas

⁴⁵³ J. R. MERCADER UGUINA. (Convocatoria 2006). “Principio de igualdad, trabajadores maduros y condiciones de trabajo (en especial acceso al empleo y extinción)”. Madrid. Estudios de I+D+I, nº 46. Fecha de publicación: 27/08/2009.

<<http://www.imsersomayores.csic.es/documentos/documentos/imserso-estudiosidi-46.pdf>>

⁴⁵⁴ 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

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 sólo 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 éstos trabajadores no alcanza el 50 %; 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.

Referencias

R. ALONSO GARCÍA *El soft-law comunitario*. Revista de Administración Pública, núm. 154. 2001

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, N° 72, Agosto de 2011. Págs. 23 a 25

- J. CABEZA PEREIRA, *Estrategia europea, Estado Autonómico y política de empleo*, en AAVV., Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Laborum, Murcia 2007
- C. DUNCAN *Assessing anti-ageism routes to older worker re-engagement*, Work, Employment and Society, 17 (1), 2003
- M. ETXEZARRETA en *The European Union proposals for the Public Pension system* Euromemorandum 2002
- G. FISCHER, *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
- M. F. FLORES MAYO en *Envejecimiento Demográfico y Mercado de Trabajo: análisis de los determinantes de la participación laboral de los trabajadores en España* RUCT 9/2008
- M. FUCHS, *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-VI-2011, publicado en CD, Ediciones Laborum
- C. GARCÍA DE CORTÁZAR. “*Jubilación. Soluciones nacionales a un problema europeo*”. La Reforma de las Pensiones en la Ley 27/2011. VIII Congreso Nacional de AESSS
- M. D. GARCÍA VALVERDE y J. A. MALDONADO MOLINA, *La protección de la tercera edad. Su tratamiento en la Constitución Europea*, Revista Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 57, 2005
- P. L. GOMIS DÍAZ, *La política social y de empleo en el Tratado de Amsterdam*, CES, Madrid, 1999
- L. LÓPEZ CUMBRE, *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
- L. LÓPEZ CUMBRE, *Jubilación flexible en la Unión Europea*, Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Extra 1, 2002
- N. M. MARTÍNEZ YAÑEZ, *La Coordinación de las políticas de empleo a la luz del Tratado de Lisboa*. Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, núm. 92, 2011
- J. R. MERCADER UGUINA. (Convocatoria 2006). “Principio de igualdad, trabajadores maduros y condiciones de trabajo (en especial acceso al empleo y extinción)”. Madrid. Estudios de I+D+I, nº 46. Fecha de publicación: 27/08/2009

- J. M. MIRANDA BOTO, *Las competencias de la Comunidad Europea en materia social*, Aranzadi-Thomson, Pamplona. 2009
- J.L. MONEREO PEREZ, *Ciclos vitales y Seguridad Social: trabajo y protección social en una realidad cambiante*, Revista Ministerio de Trabajo e Inmigración, núm. Extraordinario 74, 2008
- S. NICKELL, *A Picture of European Unemployment: Success and Failure*, CEP, Discussion Paper, 577/2003
- P. OLIVELLI, *Diritti sociali e Metodo di Coordinamento aperto in Europa*, ADL, 2, 2002
- V. PÉREZ MENAYO, *El método abierto de coordinación en la Unión Europea: su aplicación a las pensiones*, [Noticias de la Unión Europea, nº 222, 2003](#)
- S. REGENT, *The Open Method of Coordination: A New Supranational Form of Governance*, ELJ, 9, 2, 2003
- M. ROBLES CARRILLO, *El Método abierto de coordinación: una técnica original de acción europea*, Gaceta jurídica de la Unión Europea, 239, 2005
- F. VALDES DAL-RÉ, *SoftLaw. Derecho del trabajo y orden económico globalizado*, Revista de Relaciones Laborales, T.I, 2005
- E. TERRADILLOS ORMAETXEA, *Validez y límites del método abierto de coordinación en la política de empleo comunitaria* en Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 72. 2008
- J. L. TORTUERO PLAZA, *Jubilación forzosa jubilación flexible (Reforma y propuesta de capitalización parcial)*. Civitas. Madrid. 2002
- J.L. TORTUERO PLAZA, “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
- J. L. TORTUERO PLAZA, en “*Reflexiones sobre la Reforma de la Jubilación. Un planteamiento global*”. La edad de jubilación. COMARES, Granada, 2011
- P. VERKINDT, *La réforme des retraites. Entre le clair et l’obscur*, Droit social, num.3, 2011