
EL DIÁLOGO ENTRE EMPLEO Y PENSIONES EN EL MARCO DE LA UNIÓN EUROPEA

Francisca Moreno Romero¹

Resumen

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 española. [**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

Years ago, the EU States began the implementation of important parametric reforms in the pensions system management, and particularly in the retirement system. Those were required, among other reasons, because of an aging population as well as the baby boom generation's arrival to retirement age. In this process of reforms, a consensus

has been reached about the importance of keeping older workers active. This is so, that this fact alone is the basis for the effectiveness of retirement reforms and its impact on the sustainability of pensions systems. EU institutions have understood the problem posed by both aspects –employment and pensions– in many areas. For that reason, they decided to act at unison to drive reforms adopting the Open Method of Coordination. In this article, all those aspects related to the pensions reforms and the White Book (UE-2012) are analyzed and discussed. Finally, we reflect on the impact of those recommendations and objectives, specifically on the Spanish Reform Policy. [**Keywords:** employment policies and pension policies (European Union), OMC, retirement, active aging, retirement reform in Spain, dependency ratios].

Introducción

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

En este proceso reformador, que singularmente se ha centrado en la elevación de las edades de jubilación hasta situarlas en el entorno de los 67 años, se ha generado un amplio consenso² acerca de la trascendencia del mantenimiento del empleo de los trabajadores de mayor edad, lo que se ha venido a denominar el envejecimiento activo. Incluso, desde una perspectiva más amplia, quedaría entroncado en una nueva perspectiva de los “ciclos vitales del trabajador” (Monereo Pérez, 2008). Hasta tal punto es importante la elevación de las tasas de ocupación de los trabajadores con edades comprendidas entre los 55 y 65 años, que de ello depende la efectividad de las reformas de la jubilación y su impacto sobre la viabilidad y sostenibilidad de los sistemas de pensiones.

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

Las instituciones de la 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 Tratado (Cabeza Pereira, 2007). 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 prácticas⁴. 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 de su ejercicio (Martínez Yañez, 2011), sino que opera sobre la base del reconocimiento y del respeto de las competencias de los Estados (Robles Carrillo, 2005).

Sin perjuicio del orden competencial impuesto por el sistema de la “unanimidad” en la toma de decisiones (Miranda Boto, 2009), la coordinación se caracteriza por una “huida del derecho en sentido estricto” (Olivelli, 2002, p. 323)⁵ y el uso predominante de instrumentos no vinculantes jurídicamente, sino en una dimensión política. En definitiva, constituye un elemento más en la expansión del denominado *soft law*. No obstante, con la peculiaridad de que el MAC ofrece un cierto margen de actuación coordinada a nivel comunitario.

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

Sin perjuicio del paralelismo, la interconexión y dependencia existentes entre las políticas de empleo y de pensiones, es destacable la mayor reticencia histórica a las actuaciones en materia de pensiones y singularmente la ausencia de fondos de apoyo para la ejecución de políticas concretas, como ocurre en materia de empleo a través, entre otros, del Fondo Social Europeo (Pérez Menayo, 2003).

Finalmente, podríamos decir que el MAC se sustenta en los preceptos del Tratado de Funcionamiento de la Unión

Europea (TFUE) y en los diseños realizados por el Consejo de Europa que efectúa a propuesta de la Comisión. Precisamente por ello es de especial interés el estudio de la documentación europea, en un doble sentido, por un lado, para identificar y analizar los objetivos propuestos y el hilo conductor de las medidas de actuación y, por otro, para perfilar la construcción progresiva del sistema de aplicación (Miranda Boto, 2009).

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.

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 considerablemente en los últimos años⁶. 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- (Comisión Europea, 2012a).

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

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

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 (real y legal), 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.

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 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 jubilación (López Cumbre, 2002).

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 vista (Comunidad Europea, 1986), en el que realizaba un análisis de la situación de cada uno de los Estados que conformaban entonces la Europa de los 10 (García Valverde & Maldonado Molina, 2005), 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. Basado en esta idea, la Comisión aconsejaba a los Estados que adoptasen las medidas necesarias para profundizar en el desarrollo de programas de preparación para la jubilación, las cuales deberían incluir desde

la imprescindible información a los trabajadores hasta el uso del tiempo libre o los necesarios cuidados de salud, entre otras cuestiones. Con ello quedaba clara la apuesta por la jubilación parcial y, por tanto, por la compatibilidad entre pensiones y salarios.

Estas medidas convierten, lamentablemente, a la jubilación en un instrumento de gestión de recursos humanos mediante el cual se sustituye el pretendido efecto positivo -mantenimiento o renovación del puesto de trabajo mediante la flexibilización de la edad- por el efecto contrario, a saber, la reordenación de las plantillas mediante la amortización de los puestos de trabajo. 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" (Comisión Europea, 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 asalariados (García Valverde & Maldonado Molina 2005). Prueba del equivocado planteamiento es que la propia Comisión admitía en su Comunicación de 2004 (Comisión Europea, 2004) las enormes deficiencias de estas recomendaciones (Comisión Europea, 2004).

Tras sucesivos informes de la Comisión y Resoluciones del Consejo, es la Comunicación "Hacia una Europa para todas las edades. Fomentar la prosperidad y la solidaridad entre las generaciones" (Comisión Europea, 1999), 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 2000⁷. 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.

La estrategia de Lisboa y el Método Abierto de Coordinación

La consagración del 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 Derecho⁸. De hecho su principal característica es la huida que supone de la reglamentación del Derecho (Terradillos Ormaetxea, 2008), afrontando sus líneas de trabajo desde una perspectiva no vinculante jurídicamente (Alonso García, 2001)..

La aproximación que realiza el Consejo Europeo de Lisboa a la figura del Método Abierto de Coordinación (MAC), define este método como un “planteamiento totalmente descentralizado de acuerdo con el principio de subsidiariedad, en la cual la Unión, los Estados Miembros, los niveles regionales así como los interlocutores sociales y la sociedad civil, participarán activamente, mediante distintas formas de colaboración”. El recurso a “medidas difusas” permite una mayor flexibilidad y es el rasgo destacado que se presenta como la virtud última del método.⁹ 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 mecanismos (Regent, 2003).

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 en la Agenda Social de la Resolución del Parlamento Europeo (Comisión Europea, 2005) la Comisión no haga referencia alguna a esta posibilidad y restrinja las actuaciones al ámbito de la protección social.

A partir de un informe conjunto preparado por el Comité de Protección Social y por el Comité de Política Económica,

claro ejemplo de la relación del método abierto con la política económica, el Consejo Europeo de Laeken de diciembre de 2001 señaló la necesidad de avanzar en “la adecuación de las pensiones, la sostenibilidad de los regímenes de pensión y su modernización y un mejor acceso a las pensiones complementarias”, marcando así objetivos de futuro.

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”(Consejo Europeo, 2001), 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 concretaron del modo que informa su directriz específica número 5 (Consejo Europeo, 2003):

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 2005 (Comisión Europea, 2005a) 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 alertan sobre las previsiones que establecen que para el año 2050, la población en edad de trabajar disminuirá un 18% respecto a la del año 2000, con las graves consecuencias que tal dato puede conllevar para los índices de dependencia y endeudamiento.

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.

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”(Comisión Europea, 2002a). 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 forzosa (Nickell, 2003); 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” (Comisión Europea, 2002b). 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 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” (Comisión Europea, 2002c).

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” (Comisión Europea, 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 2004-2009, 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 anticipada, acceso a estrategias de formación y aprendizaje permanente¹⁰, buenas condiciones y mejora de la calidad del trabajo que promoviesen la conservación del empleo.

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 2009 (Etxezarreta, 2002). El Comité apunta como responsable de potenciar la salida temprana de los trabajadores de mayor edad del mercado de trabajo, la conexión existente entre tres elementos: las empresas, los trabajadores y las disposiciones jurídicas o negociadas en los Convenios Colectivos.

En cuanto al primero de ellos, las empresas, el Dictamen apunta a que estas debían adaptarse, evolucionar y reestructurarse para progresar en un entorno globalizado, contemplando en cualquier caso un equilibrio entre lo social y lo económico que garantice su dinamismo y crecimiento. 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 trabajadores¹¹. 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 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.

En relación con la elevación de la tasa de empleo “tan cerca como sea posible del 70% a más tardar en 2010”, establecida como objetivo por el Consejo de Lisboa, el Dictamen de 12 de septiembre de 2001 sobre el tema “Mejora cualitativa de la política social y de empleo” (Comité Económico y Social Europeo, 2001) 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.

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” (Comité Económico

y Social Europeo, 2004) 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.).

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” (Comité Económico y Social Europeo, 2007) 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.

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” (Comité Económico y Social Europeo, 2009a), 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” (Comité Económico y Social Europeo, 2009b) 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” (Comité de las Regiones, 2009) 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 2020¹²- por conseguir un envejecimiento en condiciones favorables de salud a través de las mejoras de servicios en esta materia y por un enfoque de género que promoció un envejecimiento en igualdad de condiciones para hombres y mujeres. El Comité subrayó en este texto que la formación desempeña un papel muy relevante en el incremento de la población activa y de la productividad laboral. Considera llegada la hora de iniciar un cambio cultural en dirección a un aprendizaje y trabajo orientados a mantener la capacidad de inserción profesional a lo largo de la vida, basada en las cualificaciones.

Las líneas de trabajo según 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 situación¹³.

Singularmente, en materia de pensiones se insiste en la necesidad de garantizar a todos los ciudadanos unos ingresos

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

En 2008 la Comisión pública una nueva comunicación apoyando y reforzando el Método Abierto, donde vuelve a incidir en la necesidad de coordinar los esfuerzos de los distintos Estados en la aproximación de las reformas a realizar en el ámbito de las pensiones a las nuevas realidades sociales (Comisión Europea, 2008a), 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”¹⁴, 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.

La Comunicación de la Comisión “La evolución de la protección social a largo plazo: pensiones seguras y viables” (Comisión Europea, 2000) 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 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 resto¹⁵.

En el año 2005 se continúa realizando un análisis de la materia con la Comunicación “Los valores europeos en la era de la globalización” (Comisión Europea, 2005b), 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” (Comisión Europea, 2006), debate sobre los fundamentales retos del momento, esto es, el aumento del gasto público debido al incremento de las jubilaciones en los siguientes años que conllevará la inviabilidad de los sistemas europeos y, por tanto, la necesaria intervención de los Estados para modificar los planteamientos del sistema.

2. Las líneas de trabajo marcadas.

En este contexto, una vez identificado y analizado el panorama europeo, la Comisión presenta a los países europeos las líneas de trabajo fundamentales a través de las cuales, según su criterio, se podrá detener la problemática que el reto demográfico traerá consigo, y que se pueden resumir, a grandes rasgos, en torno a la promoción del denominado envejecimiento activo.

La Comisión crea, en el año 2007, un grupo de expertos en materia demográfica que pretende dar cobertura

especializada a la Comisión para enfrentar este problema (Comisión Europea, 2007), 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 problemas (Comisión Europea, 2008b); la segunda Comunicación (Comisión Europea, 2008c) presenta un Informe sobre la Protección Social y la exclusión social, donde se apunta la necesidad de promocionar la prolongación de la vida activa y la viabilidad de los regímenes de jubilación.

3. Reducción del número de jubilaciones anticipadas.

Como ya se ha visto, una de las soluciones planteadas y con gran peso en la estructura de los cambios necesarios, es la reducción en el número de jubilaciones anticipadas en el entorno europeo, incrementando con ello la edad efectiva de abandono del mercado laboral. Los instrumentos que la Unión Europea propone encaminados a elevar esta edad efectiva aparecen en el informe “*Longer working lives through pension reforms*” (Comisión Europea, 2008d), 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” (Comisión Europea, 2009), la Comisión vuelve a plantearse los cambios demográficos y su impacto sobre los costes sociales. En la línea de las pensiones el Informe sigue indicando la necesidad de garantizar prestaciones adecuadas a los ciudadanos de edad avanzada, reforzar las condiciones de elegibilidad de las pensiones públicas y el desarrollo de los sistemas privados de capitalización.

En este caso, el Informe incorpora el importante matiz de la crisis económico-financiera internacional que afecta al viejo Continente y ajusta las herramientas que han de utilizarse para absorber el impacto de 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.

Un punto de inflexión en las políticas de la UE: la convergencia entre las políticas de empleo y las políticas de pensiones.

A. La crisis económica y los retos de la Unión Europea: La Estrategia Europa 2020.

La Estrategia Europa 2020 (Comisión Europea, 2010a) 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 de los que cabe destacar el primero, esto es, el 75 % de la población de entre 20 y 64 años debería estar empleada.

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

En lo referido a las pensiones, se hace imprescindible evaluar la adecuación y la viabilidad de los sistemas de protección social y de pensiones. Por su parte, y ya a escala nacional, los Estados Miembros deberán desplegar completamente sus

sistemas de Seguridad Social y de pensiones para asegurar un apoyo adecuado a las rentas y el acceso a la atención sanitaria. Además de ello, y acompañando a un necesario saneamiento presupuestario y de viabilidad financiera a largo plazo, será necesario acometer importantes reformas estructurales, en especial en materia de pensiones.

El planteamiento general de la Estrategia 2020 no incorpora valoraciones concretas sobre la problemática singular de los trabajadores de mayor edad –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. 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”. No abandona el Informe - como reto principal y elemento constante en las Comunicaciones de la materia- el envejecimiento demográfico, relacionándolo con la actual situación de crisis. Si algo favorece esta última es la mayor profundidad de los problemas planteados por la ya vieja invitada cuestión demográfica. De esta forma, propone la Comisión que las reformas de las pensiones vayan unidas a lo planteado por la Estrategia global Europa 2020 que, recordemos, tiene como objetivo principal el crecimiento inteligente, sostenible e integrador. No olvida el informe insistir sobre las bajas tasas de natalidad europeas y el problema que ello plantea a la ratio activos-pasivos, haciendo tambalear las estructuras de los actuales sistemas en su concepción original.

A todo ello hay que añadir 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.

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

En la línea continuista de su antecesor –el Libro Verde–, el Libro Blanco (Comisión Europea, 2012b) 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.

b. 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% (Comisión Europea, 2012b)–, 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 miembros¹⁶, alcanzando en algunos casos hasta el 9%¹⁷, 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 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” (COMITÉ Económico y Social Europeo, 2012), 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 2060, nos encontramos ante un escenario con actores cuyo papel tiene ahora una mayor relevancia: tasa de empleo y productividad (COM, 2009).

Si bien las distintas comunicaciones efectuadas por las instituciones de la UE –entre ellas la que en 2001 emitió el Consejo Europeo de Estocolmo incluyendo como una de las tres estrategias a llevar a cabo la de “aumentar las tasas de empleo, en particular la de los trabajadores de mayor edad, y la productividad”– ya habían plasmado la necesidad de actuar en este sentido, 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” (Comisión Europea, 2012b).

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, 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.

c. 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 2011 (Comisión Europea, 2011a) y 2012 (Comisión Europea, 2011b), 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. Tales recomendaciones son: primero, vincular

la edad de jubilación a los aumentos de la esperanza de vida, segundo, restringir el acceso a los planes de jubilación anticipada y a otras vías de salida temprana del mercado laboral, tercero, 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, cuarto, igualar la edad de jubilación de hombres y mujeres y quinto y último, fomentar la constitución de planes de ahorro privados complementarios para mejorar los ingresos de la jubilación.

Como eje principal y respuesta a la necesidad de reformar las pensiones, aparece el necesario equilibrio al que ha de tenderse entre el tiempo de vida laboral y el tiempo de jubilación (ciclos vitales del trabajador) (Monereo Pérez, 2008) y, en concreto, como hemos visto, resulta necesario vincular la edad de jubilación al aumento de la esperanza de vida logrado por los ciudadanos europeos¹⁸, 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. Mención especial requiere la igualación de las edades de jubilación para hombres y mujeres, diferentes hasta en trece Estados de la UE en 2009. La identidad o igualación de las edades de jubilación, además, debe ir acompañada de acciones que consoliden la igualdad real o, al menos, busquen el equilibrio o la compensación de las desigualdades existentes¹⁹.

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 vulnerabilidad de estos complementos a pensiones. Por último y en aras de alcanzar los objetivos generales del Libro Blanco sobre las pensiones se insiste en la necesidad de “proporcionar un apoyo más eficaz a los Estados miembros en sus esfuerzos por hacer que la prestación de pensiones sea adecuada, segura y sostenible» (Comisión Europea, 2012c).

Políticas de empleo en un mercado de trabajo cambiante

Tras varios dictámenes, decisiones y comunicaciones en materia de políticas de empleo, emitidas a lo largo del año

2010, las instituciones europeas se limitan prácticamente a enunciar la necesidad de fomentar la participación en el mercado laboral de los trabajadores de mayor edad a través de reformas que garanticen las oportunidades a lo largo de toda su vida, reduciendo con ello la pobreza y la exclusión social mediante la eliminación de obstáculos a la participación en el mercado de trabajo (Consejo Europeo, 2010), así como a adoptar enfoques específicos para este colectivo de trabajadores, entre ellos, la mejora de sus aptitudes (Comisión Europea, 2010b).

A lo largo del año 2010, tras varios dictámenes, decisiones y comunicaciones en materia de políticas de empleo, se echa en falta la concreción de unas políticas que respondan a las necesidades evocadas por la Unión Europea para resolver uno de sus grandes problemas: la sostenibilidad del sistema de pensiones. Ya en este año 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 tendencias demográficas” (Dictamen exploratorio) (Comité Económico y Social Europeo, 2011) 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.

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” 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 edad (como elemento demográfico de interés) de cara a solucionar los problemas de empleo y pensiones en nuestro continente.

Si, según el Libro Blanco “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 2020-2050 se logran nuevos progresos, en 2050 la tasa de dependencia económica solo llegará hasta el 79%, desde el 65% actual”, 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 menor, 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 2030²⁰. 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”. Si bien la política europea ha hecho una fuerte apuesta por la implementación de la subida de la edad legal de jubilación como medio para tratar de garantizar la sostenibilidad de las pensiones, lo cierto es que, aunque resulte contradictorio, algunas de las instituciones europeas y parte de la doctrina, entre otros y como se refleja en el presente trabajo, han considerado menor el impacto positivo de dicha elevación frente al que presentaría el logro de unas mejores tasas de actividad, esto es, un mayor número de trabajadores europeos que a su vez, traería consigo unas tasas de dependencia económica favorables para el mantenimiento de la sostenibilidad de los sistemas pensionales..

Centrados, por lo dicho, en esta tasa de dependencia corresponde entonces determinar las pautas para conseguir esos niveles de empleo para que aquella permanezca dentro de un intervalo considerado adecuado, el cual podría ser el 72% para el año 2050, según la UE. 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 en los términos expuestos.

Sin embargo, no se limita este documento a reflexionar sobre el colectivo de mayor edad como ofertante de trabajo –una de las caras del empleo-, en su visión de reto demográfico sino que también lo observa y reconoce como una oportunidad. Esta oportunidad se refiere a la creación de empleo que conllevará la llegada a la edad de jubilación de un colectivo en constante aumento²¹ durante, al menos, 25 a 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.

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 necesarias.

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 por que estos trabajadores permanezcan hasta la edad legal de jubilación, como hasta ahora, pero con unas mejores condiciones y nunca añadiendo una sobrecarga, y en todo caso respetando la vejez; en este orden se afirma que: “No es únicamente... la pérdida o limitación de la capacidad de trabajo lo que impone la tutela de la vejez sino la debilidad que en el hombre produce. La cisura de la vejez es más significativa que todas las anteriores y más brutalmente negativa; parece como si todas las pérdidas se concentraran” (Mercader Uguina, 2009, p. 1).

Para lograr el objetivo marcado acerca de aprovechar el potencial pleno del empleo que posee Europa, se parte de varios planteamientos sobre la realidad laboral del colectivo de trabajadores de mayor edad. En primer lugar, se reconoce la infrutilización del potencial de empleo de los integrantes de este colectivo. 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”(Comité Económico y Social, 2011, p. 318-7). 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 atesoran, “a fin de cuentas, se trata de que las empresas integren oportunamente los cambios demográficos en su política de desarrollo del personal y aprovechen una combinación óptima de los puntos fuertes de los trabajadores de diferentes edades”.

En definitiva, el cumplimiento de los objetivos requiere cambios sustanciales. En efecto, por un lado, si se quiere que las personas se jubilen más tarde, habrán de crearse puestos de trabajo configurados en relación a tal fin, no creándolos específicamente para los trabajadores de mayor edad, sino que esta adaptación debe ser una carrera de fondo a lo largo de toda la vida del trabajador, previniendo y organizando los factores o efectos nocivos para la salud; por otro lado, no 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.

Notas

1. Profesora Asociada en la Facultad de Derecho en la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Posee un doctorado en Derecho de la Universidad de Barcelona y un máster en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid, ambas en España. Además, es licenciada en Ciencias del Trabajo y posee un diploma en Relaciones Laborales, ambos de la UCM.

2. P. Verkindt, (2011) *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 está en otro lado, de hecho, principalmente en la mejora de las condiciones de trabajo y ocupación, en especial de los empleados mayores". Igualmente y coincidiendo en el diagnóstico, 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." p. 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 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..." (p.182).

3. M. Fuchs, *La reforma de las pensiones en Europa*, (2011) *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*", p.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)* "políticas de empleo de trabajadores de mayor edad, que constituyen la otra cara de la moneda y condicionan la efectividad de la misma reforma.", p. 173.

4. 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, pp. 333 a 364.

5. La afirmación es coincidente en la doctrina, entre otros, J. Cabeza Pereira (2007) *Estrategia europea, estado autonómico y política de empleo...* al constatar "su utilización frente a la acción comunitaria clásica..." p. 29, y F. Valdés Dal-

Ré (2005) *Soft Law. Derecho del trabajo y orden económico globalizado*, Revista de Relaciones Laborales, al afirmar que "... el MAC y el arsenal de actos del soft law que lo instrumentan ponen en crisis las funciones más típicas y tradicionales del derecho del trabajo" p. 47.

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

7. M .D. García Valverde y J. A. Maldonado Molina (p.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".

8. Ampliando el concepto, N. M. Martínez Yáñez (2011, p. 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”.

9. Cabeza Pereira (2007, pp.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”.

10. 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”.

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

12. 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.

13. 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 Métodos: 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.

14. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV:c11308>

15. 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.

16. M. Etxezarreta (2002), 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.

17. 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.

18. 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.”.

19. 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.

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

21. 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 EUROSTAT (2011). *Population structure and ageing. Future trends in population agein*. http://epp.eurostat.ec.europa.es/statistics_explained/index.php/Population_structure_and_ageing

Referencias

- Alonso García, R. (2001) El soft-law comunitario. *Revista de Administración Pública*, 154, 63-94.
- Cabeza Pereira, J. (2007). Estrategia europea, Estado Autonómico y política de empleo, en AAVV., Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Laborum, Murcia.
- Comisión Europea (1990). Comunicación de la Comisión “Sobre las personas de edad avanzada” COM (90) 80 final.
- Comisión Europea (1999). Comunicación “Hacia una Europa para todas las edades. Fomentar la prosperidad y la solidaridad entre las generaciones” COM (99), 221 final.
- Comisión Europea (2000). Comunicación de la Comisión “La evolución de la protección social a largo plazo: pensiones seguras y viables”, COM (2000) 622 final, no publicada en Diario Oficial.
- Comisión Europea (2002^a) Informe “Aumento de la Tasa de población activa y fomento de la prolongación de la vida activa” COM (2002) 9 final.
- Comisión Europea (2002b). Comunicación “La Estrategia de Lisboa – hacer realidad el cambio” (COMISIÓN EUROPEA, 2002b). COM (2002) 14 final.

- Comisión Europea (2002c). Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones “Balance de cinco años de aplicación de la Estrategia Europea de Empleo”, COM (2002) 416 final.
- Comisión Europea (2003). 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”, COM (2003) 728 final.
- Comisión Europea (2004). Informe de la Comisión al Consejo Europeo “Hagamos Lisboa –Reformas para la Unión ampliada” COM (2004)29 final.
- Comisión Europea (2004). 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.
- Comisión Europea (2005). Resolución del Parlamento Europeo sobre la Agenda Social para el período 2006-2010 (2004/2191 (INI)), de 26 de mayo de 2005.
- Comisión Europea. (2005a). Directrices integradas para el crecimiento y el empleo (2005-2008)/COM/2005/0141 final.
- Comisión Europea (2005b). Comunicación “Los valores europeos en la era de la globalización”, COM (2005) 525 final.
- Comisión Europea (2005c) 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;
- Comisión Europea. (2006). Comunicación de la Comisión “El futuro demográfico de Europa: transformar un reto en una oportunidad”, COM (2006) 571 final.
- Comisión Europea (2007). 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 I 150, de 12 de junio de 2007).
- Comisión Europea. (2008a). Comunicación “A renewed

- commitment to social Europe: Reinforcing the Open Method of Coordination for Social Protection and Social Inclusion”, COM (2008) 0418 final.
- Comisión Europea (2008b). Informe demográfico sobre “Satisfacción de necesidades sociales en una sociedad en proceso de envejecimiento”, SEC (2008) 2911, no publicado en Diario oficial.
- Comisión Europea (2008c). “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.
- Comisión Europea (2008d). Informe “*Longer working lives through pension reforms*”.
- Comisión Europea (2009). Informe “Abordar los efectos del envejecimiento de la población de la Unión Europea” (COM 2009 180 Final, no publicado en el Diario Oficial).
- Comisión Europea (2010a). Comunicación de la Comisión “Europa 2020. Una Estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”. COM (2010) 2020, de 03.03.2010.
- Comisión Europea (2010b). 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.
- Comisión Europea. (2011a). Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2011, COM (2011) 11 final, de 12.01.2011.
- Comisión Europea (2011b). Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2012, COM (2011) 815 final, de 23.11.2011.
- Comisión Europea (2012a). *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.
- Comisión Europea (2012b). Libro Blanco “Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles”, COM (2012), 55 final, de 16.02.2012.

- Comisión Europea (2012c). 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.
- Comité Económico y Social Europeo (2001). Dictamen “Mejora cualitativa de la política social y de empleo”, (2001/C 311/12).
- Comité Económico y Social Europeo (2004). 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.
- Comité Económico y Social Europeo (2007). Dictamen “El impacto económico y presupuestario del envejecimiento de la población”, (2005/C 43/03).
- Comité Económico y Social Europeo (2009a). 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”, (2009/C 228/04).
- Comité Económico y Social Europeo (2009b). Dictamen sobre “Inclusión Social”, (2010/C 128/03).
- Comité de las Regiones (2010). Dictamen “Nuevas capacidades para nuevos empleos: previsión de las capacidades necesarias y su adecuación a las exigencias del mercado laboral”, (2010/C 141/03).
- Comité Económico y Social Europeo (2011). Dictamen del CESE sobre “El futuro del mercado de trabajo en Europa – en busca de una respuesta eficaz a las tendencias demográficas”, (2011/C 318/01), de 13 de julio de 2011.
- Comité Económico y Social Europeo (2012). 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”, COM (2011) 815 final, de 22.02.2012.

- Comunidad Europea (1986). Informe sobre la Recomendación del Consejo de 10 de abril de 1982 (28/857/CE), COM (86) 354 final.
- Consejo Europeo (2001). 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).
- Consejo Europeo (2003). 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).
- Consejo Europeo (2010). 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.
- Etxezarreta, M. (2002). The European Union proposals for the Public Pension system Euromemorandum. Informe del Workshop of EPOC. Barcelona, Junio de 2002
- García Valverde M.D. y Maldonado Molina, J.A. (2005). La protección de la tercera edad: Su tratamiento en la Constitución Europea, Revista Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 57, 456.
- López Cumbre, L. (2002). Jubilación flexible en la Unión Europea. Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Extra 1,77-78.
- Martínez Yáñez, N.,M. (2011). La Coordinación de las políticas de empleo a la luz del Tratado de Lisboa. Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, 92.
- Mercader Uguina, J.R., (2009). Principio de igualdad, trabajadores maduros y condiciones de trabajo (en especial acceso al empleo y extinción). Madrid. Estudios de I+D+I, nº 46.
- Miranda Boto, J.M. (2009). Las competencias de la Comunidad Europea en materia social, Pamplona: Thomson-Aranzadi.
- Monereo Pérez, J.L. (2008). Ciclos vitales y Seguridad Social: trabajo y protección social en una realidad cambiante, Revista Ministerio de Trabajo e Inmigración, núm. Extraordinario 74, Págs. 49-134

- Nickell, S. (2003). A Picture of European Unemployment: Success and Failure, CEP, Discussion Paper, 577/2003.
- Olivelli, P. (2002) Diritti sociali e Metodo di Coordinamento aperto in Europa, ADL, 2, 2002, p.323.
- Pérez Menayo, V. (2003). El método abierto de coordinación en la Unión Europea: su aplicación a las pensiones, Noticias de la Unión Europea, ISSN 1133-8660, nº 222, pp. 51-64.
- Regent, Sabrina, (2003). The Open Method of Coordination: A New Supranational Form of Governance? European Law Journal, Vol. 9, pp. 190-214
- Robles Carrillo, M. (2005). El Método abierto de coordinación: una técnica original de acción europea. Gaceta Jurídica de la Unión Europea, (239) 9.
- Terradillos Ormaetxea, E. (2008). Validez y límites del método abierto de coordinación en la política de empleo comunitario. Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 72,71-90:
- Tortuero Plaza, J.L. (2002). Jubilación forzosa versus jubilación flexible: Reforma y propuesta de capitalización parcial. Civitas. Madrid.