

LAS ORIENTACIONES EUROPEAS EN MATERIA DE PENSIONES: ADECUACIÓN, SOSTENIBILIDAD Y SEGURIDAD*

Dulce María Cairós Barreto**
Universidad de La Laguna

SUMARIO: 1. La intervención europea en los sistemas de pensiones. –2. El diagnóstico: la viabilidad de los sistemas de pensiones en los estados miembros está en peligro. 2.1. Definición de los sistemas de pensiones: los tres pilares. 2.2. El envejecimiento demográfico. 2.3. Las disfunciones de los sistemas de pensiones de los Estados miembros. –3. Los objetivos: conseguir la sostenibilidad y la adecuación de las pensiones y promover un proceso nacional de reformas. –4. El mecanismo para lograrlo: el método abierto de coordinación. –5. El replanteamiento de los objetivos: adecuación, viabilidad y seguridad de las pensiones. 5.1. La crisis económica y sus efectos en los sistemas de pensiones. 5.2. El Libro Verde en pos de unos sistemas de pensiones europeos adecuados, sostenibles y seguros: balance y retos renovados. 5.3. Las preguntas planteadas, las respuestas obtenidas y los silencios elocuentes. –6. El Libro Blanco agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles. –7. La preocupación por la adecuación de las pensiones. –8. Las actuaciones en relación con los fondos de pensiones de empleo y la portabilidad de los derechos de pensión complementarios. 8.1. La revisión de la Directiva de 2003 sobre fondos de pensiones de empleo. 8.2. La adquisición y mantenimiento de los derechos de pensión complementarios. –9. Consideraciones finales.

RESUMEN

La Unión Europea se ha interesado por los sistemas de protección social desde los años 90 y, con pleno sometimiento al principio de subsidiariedad y a su ausencia de competencia legislativa en materia de pensiones, desarrolló un mecanismo para promover la colaboración entre los Estados miembros con el fin de lograr, no la armonización de las legislaciones nacionales, pero sí un cierto acercamiento, ante la presencia de problemas y dificultades comunes en materia de viabilidad de los sistemas de pensiones, que podían, sin embargo, ser abordados de distinta manera en cada Estado miembro. A través de la realización de diversos estudios e informes, las instituciones europeas han emitido una serie directrices y orientaciones con el fin de favorecer el desarrollo del método abierto de coordinación en materia de pensiones y protección social y la consecución de unos sistemas de pensiones europeos seguros, adecuados y sostenibles en todos los Estados miembros. Estos, por su parte, se han visto compelidos a realizar reformas en sus legislaciones internas, en la dirección señalada en las orientaciones

* Recibido el 3 de diciembre de 2014, aceptado el 23 de enero de 2015.

** Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

europeas. Los retos y los objetivos no han sufrido modificaciones importantes en casi 20 años, pero la crisis financiera y los resultados obtenidos tras los procesos nacionales de reformas pusieron de manifiesto las debilidades y fracasos de las directrices y de las propias reformas llevadas a cabo y han conducido a la necesidad de revisión de la estrategia y a una especial preocupación por la adecuación o suficiencia de las futuras pensiones, que se coloca como principal problema a afrontar, ahora y en el futuro cercano.

ABSTRACT

The European Union has been interested in the social protection systems since the 90s and, according to the principle of subsidiarity, has developed a method to promote the cooperation among the member states in order to achieve a certain degree of approach between the national laws. It was not a harmonization process, because the European Union does not have legislative competence in pension matters, but a way to put the member states in a path where they could realize they have common problems and they could help each other facing them and finding solutions. The European Institutions have issued a number of orientations and guidelines with the purpose of promoting the open method of coordination in social protection and pensions and the achievement of the sustainability, security and adequacy of the national pension systems. The member states have been compelled to develop important reforms in their own national laws, according to those guidelines. The challenges and the objectives established by the European institutions have remain without significant changes for almost 20 years, but the financial crisis and the results of the national reforms highlighted the weaknesses and failures of both the European guidelines and the national reforms and have led to a new approach, the revision of the strategy and a special concern about the adequacy of the future pensions, which is now and will be in the nearest future the main problem to face.

Palabras clave: sistemas de pensiones, método abierto de coordinación, sostenibilidad, adecuación, portabilidad de derechos de pensión complementarios

Key words: pension systems, open method of coordination, sustainability, adequacy, portability of supplementary pensions.

1. LA INTERVENCIÓN EUROPEA EN LOS SISTEMAS DE PENSIONES

La intervención europea en materia de pensiones no se ha buscado por la vía de la armonización ni de los instrumentos jurídicos vinculantes, sino por la vía de la cooperación: se ha intentado la coordinación de los sistemas nacionales de protección social para hacer posible la libertad de circulación de las personas en el entorno europeo. Esta intención se manifestó en la Recomendación del Consejo sobre *Convergencia de los objetivos y de las políticas de protección social*¹ partiendo de que la protección social constituye parte integrante del modelo social europeo y del acervo político de la Comunidad. Se establecía una estrategia de convergencia consistente en determinar objetivos comunes en la materia con plena libertad de los sistemas nacionales para llevarlos a cabo².

En 1995 la Comisión emitió la Comunicación *El futuro de la protección social: marco para un debate europeo*³, en la que proponía una serie de temas de debate con el fin de generar un foro de reflexión conjunta entre los Estados miembros y las instituciones comunitarias. En 1997, la Comunicación *Modernización y mejora de la protección social en la Unión Europea*⁴ admitía que los regímenes de protección social podían actuar como factor productivo que contribuyera a la estabilidad económica y política de la Unión y puso de manifiesto la necesidad de

¹ (Rec. 92/442/CEE).

² PÉREZ MENAYO, V.: "La modernización de la protección social en la Unión Europea ante los retos del siglo XXI", *Políticas Económicas del Euro-ICE*, 2000, núm. 784, pp. 146-151.

³ Bruselas 31.10.1995 (COM (95) 466 final).

⁴ Bruselas 12.3.1997 (COM (97) 102 final).

la modernización de unos sistemas de protección social diseñados mucho tiempo atrás y alejados de la estructura social y económica del final del siglo XX. En 1999 la Comisión emitió el primer documento en el que abogaba ya por la cooperación de los estados miembros en el diseño de políticas de protección social más modernas y coordinadas y centraba su atención en los sistemas de pensiones, la Comunicación *Una estrategia concertada para modernizar la protección social*, de 14 de julio⁵, en la que se señalaba que “el objetivo fundamental es asegurar a los ciudadanos una pensión suficiente y con un sólido fundamento económico, lo que significa que los regímenes de pensiones deben ser viables y garantizar unos ingresos aceptables a los pensionistas”, objetivo que sólo podrá cumplirse si se “sientan las bases en los primeros años de vida laboral y se disponen los incentivos necesarios en los regímenes de pensiones y prestaciones para favorecer la participación en el mundo del trabajo durante más tiempo, fomentándose el aprendizaje durante toda la vida, combinado con un régimen de atención sanitaria preventiva”. Se pretendía establecer las premisas que permitieran profundizar en la cooperación entre los estados miembros y las instituciones comunitarias en función de cuatro objetivos: hacer que el trabajo sea rentable y garantizar unos ingresos seguros; conseguir pensiones seguras y sistemas de pensiones viables; promover la integración social y garantizar una atención sanitaria viable y de alta calidad. La protección social asumía así un nuevo papel entre los valores comunes de la Unión Europea, más ligado por cuestiones de interdependencia recíproca a la disciplina macroeconómica necesaria para conseguir la estabilidad y el crecimiento e incardinada en la Estrategia Europea para el Empleo.

Los documentos de estudio y propuestas, principalmente comunicaciones e informes, se sucedieron con profusión a partir del año 2000. En los Consejos europeos de ese año, Lisboa, 23 y 24 de marzo y Santa María de Feira, 14 y 15 de junio, se ordenó la realización de un estudio sobre la evolución futura de la protección social desde una perspectiva a largo plazo, prestando particular atención a la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en distintos marcos temporales hasta el año 2020 y más allá, de ser necesario, así como un informe sobre la contribución de las finanzas públicas al crecimiento y el empleo, en el que se debía estudiar la viabilidad de las mismas a la luz del envejecimiento demográfico.

Dos importantes Comunicaciones de la Comisión pusieron las bases de la intervención europea en materia de pensiones, en las que la Comisión formulaba una serie de principios y objetivos para lograr unas pensiones seguras y viables: la Comunicación de la Comisión de 11 de octubre de 2000 *Evolución futura de la protección social desde una perspectiva a largo plazo: Pensiones seguras y viables*⁶ y la Comunicación de la Comisión de 3 de julio de 2001 *Apoyo a las estrategias nacionales para garantizar pensiones seguras y viables mediante un planteamiento integrado*⁷.

La Comisión recapituló los principales retos a que deberán hacer frente los regímenes de pensiones, proponiendo un marco para el análisis de los desafíos y las respuestas políticas: los principales problemas observados en los regímenes de pensiones y los retos que debían superar fueron el envejecimiento demográfico y el aumento de la dependencia económica de los que no trabajan respecto de los que sí lo hacen y la realización de políticas sociales y económicas que debían conseguir un equilibrio entre las cotizaciones y las prestaciones y entre la población activa y la jubilada, de modo que se contrarreste el factor demográfico con un aumento de los recursos del sistema y una disminución de los gastos, y todo ello sin merma de los derechos sociales y, en particular, de la consecución de unos niveles suficientes de renta en la vejez.

Para hacer frente a los mismos, se proponían dos objetivos comunes para apoyar las estrategias nacionales con el fin de garantizar el futuro de los sistemas de pensiones: lograr la adecuación de las pensiones, porque los sistemas de pensiones debían prevenir de modo eficaz la pobreza y la exclusión social de las personas mayores y lograr la viabilidad financiera de los sistemas de pensiones públicos y privados contrarrestando el impacto del envejecimiento de-

⁵ Bruselas 14.7.1997 (COM (1999) 347 final).

⁶ Bruselas 11.10.2000 (COM (2000) 622 final).

⁷ Bruselas 3.7.2001 (COM (2001) 362 final).

mográfico con altos niveles de empleo para que la población activa se mantenga en equilibrio con la jubilada. Para ello era necesario modernizar los sistemas de pensiones ante los cambios en las necesidades de la sociedad y las personas con el fin de conseguir la compatibilización entre los sistemas de pensiones y las necesidades de flexibilidad y seguridad en el mercado de trabajo, sin que ello diera lugar a la pérdida de derechos de pensión.

2. EL DIAGNÓSTICO: LA VIABILIDAD DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES EN LOS ESTADOS MIEMBROS ESTÁ EN PELIGRO

Los informes económicos y demográficos ponían de manifiesto que el envejecimiento de la población y el aumento de la longevidad constituían el desafío más importante para los sistemas de pensiones en todos los Estados miembros. A menos que las mujeres y los hombres, que ya viven más tiempo, también prolonguen su vida laboral y ahorren más con vistas a la jubilación, no es posible garantizar unas pensiones adecuadas, ya que el necesario incremento del gasto sería insostenible⁸.

2.1. Definición de los sistemas de pensiones: los tres pilares

La definición europea de los sistemas de pensiones la proporcionaba la Comisión en la Comunicación de 11 de octubre de 2000 *Evolución futura de la protección social desde una perspectiva a largo plazo: pensiones seguras y viables*⁹: “Los sistemas de pensiones comprenden tanto regímenes públicos como privados y habitualmente se organizan en tres niveles: regímenes públicos básicos, regímenes profesionales y planes individuales de pensiones”, siendo así que “la mayor parte de la renta de las personas de edad de todos los Estados miembros procede de regímenes públicos de pensiones. La combinación de los tres niveles que constituyen los regímenes de pensiones ofrece a las personas de edad un grado de prosperidad e independencia económica sin precedentes”. Este va a ser el núcleo de la actuación comunitaria en la materia: reconociendo que el mayor peso de estos ingresos proviene de los sistemas públicos, considera también objeto de atención los regímenes privados, integrándolos en su política en materia de pensiones.

Son los denominados tres pilares de protección: el primer pilar está constituido principalmente por una pensión de carácter contributivo financiada bajo un sistema de reparto por cotizaciones e impuestos (seguridad social obligatoria). El segundo pilar está formado por los planes de pensiones profesionales constituidos de forma voluntaria a través de convenios colectivos, aunque en algunos países como Francia son obligatorios (sistemas de pensiones profesionales). Y el tercer pilar lo constituyen los planes individuales voluntarios bajo la forma de fondos de pensiones o seguros de vida (sistemas de pensiones privados)¹⁰.

2.2. El envejecimiento demográfico

Señalaba la Comisión que será “de tal escala que, de no efectuarse las reformas oportunas, podría comprometer el modelo social europeo, así como el crecimiento económico y la estabilidad en la Unión Europea”¹¹. El desarrollo demográfico y el aumento de la esperanza de vida y la necesidad de compensar el descenso de la participación en el mercado laboral generalizado en los últimos treinta años constituyen características comunes a todos los Estados miembros aun cuando los sistemas de pensiones, los derechos regulados o los principios por los que se rigen difieran sustancialmente de un Estado a otro¹².

⁸ Libro Blanco *Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles*, Comisión Europea Bruselas, 16.2.2012, (COM (2012) 55 final).

⁹ (COM (2000) 622 final).

¹⁰ MILLÁN GARCÍA, A.: “La protección social en la Unión Europea, ¿un modelo homogéneo?”, *El modelo económico de la UE-ICE*, 2005, núm. 820, p. 203.

¹¹ Comunicación de la Comisión *Evolución futura de la protección social desde una perspectiva a largo plazo: pensiones seguras y viables*, (COM (2000) 622 final).

¹² FISCHER, G.: “Los objetivos comunes en materia de protección social de la UE: modernización y reforma de los sistemas de pensiones”, *RMTAS*, 2007, núm. extraordinario, p. 32.

El envejecimiento de la población es el resultado de dos cambios demográficos: el primero es la disminución en el número de nacimientos y el segundo es el aumento de la esperanza de vida, al nacer y al llegar a la edad de 65 años. Las bajas tasas de fertilidad tienen amplias consecuencias sociales y económicas: en primer lugar, el declive de la población se refuerza porque el número de mujeres en edad de tener hijos disminuye. En segundo lugar, hay menos personas que puedan dedicarse al cuidado familiar para ayudar a las personas ancianas. En tercer lugar, aumenta la carga impositiva sobre la población que trabaja, para financiar pensiones y cuidados de salud para las personas ancianas. En cuanto lugar, los trabajadores también envejecen, de modo que pueden ser menos adaptables al cambio tecnológico, reduciendo la productividad y el crecimiento económico. Finalmente, el envejecimiento puede conducir en una disminución de los ahorros para invertir, pues las personas ancianas los utilizan para contribuir a su supervivencia. Por su parte, la esperanza de vida en la edad anciana se muestra especialmente importante para las finanzas de los sistemas de pensiones. Las personas están viviendo más que nunca: en 2010-2015, la OCDE prevé que la mujeres mayores de 65 años vivirán una media de 20,8 años, que aumentará hasta 25,8 años para el período 2060-65. Los hombres de la misma edad podría vivir 17,4 años más en 2010-2015, con el pronóstico de incrementarse hasta 21,9 años para 2050-2060. Terminaba la OCDE señalando que pagar las pensiones a partir de 65 años será alrededor de un 20 % más caro bajo estas premisas¹³.

La población europea en edad de trabajar comenzó a reducirse en 2012. Señalaba el Libro Verde¹⁴ que en los últimos cincuenta años la esperanza de vida ha aumentado en la Unión Europea unos cinco años. Los últimos pronósticos demográficos revelaban que para 2060 podría producirse otro aumento de unos siete años. Esto, unido a unas tasas de fertilidad bajas, conducirá a un cambio drástico en la composición de la población por edades. En consecuencia, la tasa de dependencia de las personas mayores se duplicará: si actualmente hay cuatro personas en edad de trabajar por cada persona mayor de sesenta y cinco años, en 2060 habrá tan solo dos. El impacto del envejecimiento demográfico, agravado en la actualidad por la crisis, tenderá a reducir el crecimiento económico y a ejercer presión sobre las finanzas públicas. El informe 2009 sobre el envejecimiento puso de manifiesto que, teniendo en cuenta la reducción de la mano de obra, la única fuente de crecimiento para 2020 sería la productividad del trabajo. Las pensiones de capitalización también podrían verse afectadas por el envejecimiento demográfico, porque las sociedades envejecidas reducirían las tasas reales de rendimiento, lo cual podría afectar a los precios de los activos financieros y reducir las inversiones en fondos de pensiones, lo que podría hacer que suban las cuotas, disminuyan las prestaciones de jubilación y aumenten las salidas de capital hacia mercados emergentes o se incrementen los riesgos asumidos.

2.3. Las disfunciones de los sistemas de pensiones de los Estados miembros

Se habían detectado numerosas prácticas que ponían en riesgo los sistemas de pensiones. Sin pretender alterar las competencias europeas en la materia, la Comisión había puesto de manifiesto algunas prácticas nacionales características de los sistemas de pensiones que habrían de ser tenidas en cuenta a la hora de tomar decisiones al respecto.

Las vicisitudes del mercado de trabajo y de la legislación laboral hacen que las carreras de los trabajadores sean más cortas e intermitentes: el retraso en la incorporación al mercado de trabajo, fruto de los largos períodos de formación, y los cambios en los sistemas productivos que han ocasionado que los trabajadores cambien continuamente de trabajo, no favorecen ni la acumulación de largos períodos de cotización a efectos de las pensiones públicas de jubilación, ni el desarrollo de sistemas de pensiones complementarios de empleo, pues las cantidades aportadas no se recuperan ante la extinción de la relación laboral, ni los derechos acumulados se conservan cuando se cambia de trabajo. Asimismo, los programas nacionales de jubilación

¹³ Estas previsiones aparecen en el Informe de la OCDE (2013) *Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2013-en.

¹⁴ *En pos de unos sistemas de pensiones europeos adecuados, sostenibles y seguros*. Bruselas, 7.7.2010 (COM (2010)365 final).

anticipada o los programas de rejuvenecimiento de las plantillas de las empresas, favoreciendo el paso del trabajador de mayor edad al desempleo o la incapacidad, y, de ahí, a la jubilación, hacen que aunque la edad legal de jubilación sea en la mayoría de los Estados miembros los 65 años, la edad real de jubilación sea alrededor de los 62 años para los hombres y 60 para las mujeres. Estas medidas de expulsión de los trabajadores mayores del mercado de trabajo obedecen a políticas de empleo que pretenden con ello aumentar la incorporación de jóvenes al trabajo. Sin embargo, son políticas destinadas al fracaso, porque mantener a los trabajadores de más edad en el mercado de trabajo no reduce las oportunidades de empleo de los jóvenes, por el contrario, se ha demostrado que los estados con un índice más alto de empleo de personas mayores también tienen un índice alto de jóvenes empleados. Se trata de lo que los economistas denominan “falacia de la carga de trabajo” y sólo funciona en el corto plazo: no es cierto que haya un número fijo de puestos de trabajo que tengan que repartirse entre los trabajadores en edad de trabajar¹⁵. El no reconocimiento de mayores beneficios cuando se prolonga la vida activa más allá de la edad legal de jubilación no fomenta el mantenimiento en activo de los trabajadores de mayor edad que están en condiciones físicas de continuar trabajando. Los altos beneficios fiscales para la constitución de pensiones privadas suponen un aumento el gasto público, moviéndolo hacia menores ingresos por tributación.

Las altas tasas de desempleo, que se mantienen en muchos Estados miembros, hacen imposible el aumento de la población activa para intentar un equilibrio con la población jubilada, que aumenta mucho más rápido que la capacidad de los mercados de trabajo para ofrecer empleo. La persistente pervivencia de desigualdades de trato por razón de sexo y la discriminación en las relaciones de trabajo entre hombres y mujeres, que se extiende a los sistemas de pensiones y que provocan unas tasas de pobreza en la mujeres ancianas mayores que en los hombres. Finalmente, la opacidad de los sistemas privados y complementarios de empleo, que no proporcionan información clara y fiable sobre las perspectivas a largo plazo de los sistemas de pensiones.

3. LOS OBJETIVOS: CONSEGUIR LA ADECUACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LAS PENSIONES Y PROMOVER UN PROCESO NACIONAL DE REFORMAS

El Consejo Europeo de Laeken (14 y 15 d diciembre de 2001) hizo suyos los principios y objetivos diseñados por la Comisión, así como las conclusiones del Informe conjunto del Comité de Política Económica y del Comité de Política Social: *Calidad y viabilidad de las pensiones. Informe conjunto sobre los objetivos los objetivos y métodos de trabajo en el ámbito de las pensiones*, en el que se abogaba por el método abierto de coordinación para afrontar el reto de la modernización, mejora y garantía de viabilidad de los regimenes de pensiones. Se pretendía crear un marco integrado para la cooperación política en ese ámbito con el fin de ayudar a los Estados miembros a desarrollar sus propias estrategias nacionales para garantizar unas pensiones adecuadas y sostenibles a largo plazo.

a) Adecuación de las pensiones. Los Estados miembros deben conseguir que sus sistemas de pensiones sean capaces de lograr sus objetivos sociales, por lo que deben asegurarse de que las personas en edad avanzada no se vean abocadas a la pobreza y puedan disfrutar de un nivel de vida digno y deben proporcionar a todas las personas acceso a los sistemas de pensiones adecuados, públicos o privados, por medio de los cuales puedan adquirir derechos a pensión que, en la medida de lo razonable, les permitan mantener su nivel de vida después de la jubilación.

b) Viabilidad financiera de los sistemas de pensiones. Los Estados miembros deben adoptar una estrategia integrada que atienda a diversos factores, entre los que se incluyen la consecución de un alto nivel de empleo, coherente con la Estrategia Europea de Empleo y las

¹⁵ OECD Ministerial Meeting on Social Policy, “Paying for the past, providing for the future: intergenerational solidarity”, Paris, 2-3 May 2011, Background document, p. 13. <http://www.oecd.org/els/public-pensions/47712019.pdf>.

Orientaciones de Política Económica; la incentivación de la permanencia en el mercado de trabajo y la consecuente desincentivación de la jubilación anticipada, así como la no penalización de la prolongación de la vida laboral más allá de la edad normal de jubilación y el saneamiento de las políticas fiscales que incluyan una reducción de la deuda y la creación de fondos de reserva dedicados a las pensiones, todo ello con la intención de garantizar que las pensiones financiadas con fondos públicos y privados puedan proporcionar pensiones eficaces, asequibles, movibles y seguras.

c) Modernización de los sistemas de pensiones ante los cambios en las necesidades de la sociedad y las personas. Los Estados miembros deben integrar sus políticas de protección social con las medidas de flexibilización que se adopten, de modo que no obstaculicen la movilidad en los mercados de trabajo o el recurso a formas no asalariadas o convencionales de empleo. Deben iniciar reformas de los sistemas de pensiones que garanticen también en este ámbito el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres, así como aumentar su transparencia y adaptabilidad a los cambios y desarrollar información fidedigna y comprensible sobre las perspectivas a largo plazo de los sistemas de pensiones, especialmente en cuanto a la evolución probable de las cuantías de las pensiones y de las cotizaciones.

En septiembre de 2002, los Estados miembros presentaron sus informes de estrategia nacional, en los que dieron cuenta detallada de sus estrategias y fórmulas para cumplir los objetivos comunes aprobados por el Consejo Europeo de Laeken, tras lo cual fueron analizados por los servicios de la Comisión con objeto de evaluar el cumplimiento de los mismos. Tales informes nacionales tenían como finalidad ayudar a comprender cómo habían reaccionado los Estados miembros frente a los objetivos propuestos por la Unión Europea y qué políticas o medidas habían puesto en práctica con el fin de alcanzarlos, de modo que pudieran servir de base para un debate a nivel europeo que permitiera hacer balance de los logros y permitiera identificar nuevas vías de actuación.

El informe conjunto de la Comisión y del Consejo sobre la adecuación y la viabilidad de las pensiones, redactado por el Comité de Política Económica y el Comité de Protección Social, se presentó el 3 de marzo de 2003¹⁶ y puso de manifiesto que los Estados miembros habían adoptado y seguían adoptando una serie de medidas para cumplir dichos objetivos.

En torno a los tres grandes bloques de objetivos generales adoptados en el Consejo de Laeken, el informe analizaba los once objetivos concretos propuestos:

a) Dentro de la adecuación de las pensiones, se englobaban tres objetivos concretos: la prevención de la exclusión social, permitir a las personas mayores mantener su nivel de vida y promover la solidaridad inter e intra generacional. Se puso de manifiesto que todos los Estados miembros disponían de fondos de pensiones que proporcionaban un nivel mínimo de ingresos a las personas mayores que, por una u otra razón, no habían adquirido los suficientes derechos de pensión. En general, los Estados miembros carecían de objetivos explícitos con respecto a los niveles de vida después de la jubilación, cuyo mantenimiento derivaba del hecho de que los regímenes obligatorios de pensiones proporcionaban pensiones vinculadas a los ingresos y el apoyo público a los elementos de solidaridad de los sistemas de pensiones era muy grande, y había sido reforzado por los Estados miembros con sus reformas más recientes.

b) Dentro del objetivo de garantizar la viabilidad financiera de los sistemas de pensiones se planteaban cinco objetivos concretos: elevar los niveles de empleo, prolongar la vida activa, garantizar la viabilidad de las pensiones en el contexto de unas finanzas públicas sanas, ajustar de modo equilibrado las prestaciones y las cotizaciones y garantizar que la gestión

¹⁶ http://ec.europa.eu/employment_social/soc-prot/pensions/2003jpr_es.pdf.

de los sistemas privados de pensiones fuera adecuada y sana desde el punto de vista financiero. En general, todos los Estados miembros señalaron que el aumento de sus tasas de empleo y la prolongación de la vida laboral constituían elementos fundamentales de su estrategia a largo plazo para hacer que las pensiones fueran adecuadas y viables, pero el informe no lo consideró un objetivo logrado. La mayoría de los Estados había adoptado medidas destinadas a contener el futuro crecimiento del gasto en pensiones, especialmente, mediante la creación de fondos de reserva de pensiones, la reducción de la deuda pública y el aumento de los recursos que pueden utilizarse para financiar el futuro gasto en pensiones, pero aun así, el Informe adelantaba que las subvenciones de fondos fiscales y/o los préstamos aumentarían una vez que se hubiera hecho efectivo el envejecimiento de la población. Finalmente, se acogían favorablemente los progresos realizados hacia un adecuado marco regulador para los planes de pensiones basados en la capitalización en toda la Unión Europea, así como en la reducción de sus costes de gestión, lo que podría tener considerables ventajas en cuanto a su accesibilidad.

c) El tercer objetivo general era la modernización de los sistemas de pensiones ante los cambios en las necesidades de la sociedad y las personas con el fin de satisfacer sus necesidades cambiantes. Se englobaban aquí los tres últimos objetivos concretos: adaptarse a unos modelos de empleo y carrera profesional más flexibles, conseguir una mayor igualdad entre mujeres y hombres y demostrar la capacidad de los sistemas de pensiones para responder a los retos. Con respecto al primero de ellos, el informe señalaba que los regímenes obligatorios, en general, respondían bien al desafío de proporcionar pensiones a los trabajadores atípicos y móviles, pero los regímenes privados seguían planteando problemas. Por otro lado, la acción para facilitar la transferibilidad transfronteriza de las pensiones profesionales a nivel europeo seguiría en la agenda de la Unión. Respecto a la igualdad entre mujeres y hombres en materia de pensiones, se señalaba que los esfuerzos realizados, aún loables y eficaces, seguían siendo insuficientes, por lo que seguía siendo necesario seguir evaluando las reformas desde el punto de vista de la igualdad para comprender sus efectos sobre la situación relativa de hombres y mujeres. Finalmente, se destacaba la cualidad de la información como motor del cambio: “una información de alta calidad sobre los sistemas de pensiones, dirigida tanto a los responsables políticos como a los ciudadanos, debe facilitar la consecución del consenso necesario para las reformas, y podría, por ejemplo, aumentar el apoyo a los mecanismos automáticos de estabilización, si puede demostrarse que los riesgos son aceptables”, porque la información periódica a los ciudadanos acerca de sus derechos de pensión genera un sentimiento de propiedad y les permite asumir la responsabilidad de su propia previsión de jubilación.

Las conclusiones generales del informe ponían de relieve que los Estados miembros estaban comprometidos con la tarea de garantizar la adecuación de sus sistemas de pensiones, pero muchos de ellos debían hacer frente a unos incrementos muy altos del gasto en sus sistemas de pensiones conforme a sus políticas vigentes y tenían aún que adoptar medidas para poder afrontar estos retos financieros sin que se viera perjudicada la adecuación de sus pensiones. Todos los Estados miembros habían comenzado ya sus reformas, algunos de ellos habían introducido ya reformas importantes, pero la mayoría consideraban la reforma de las pensiones un proceso continuo y reconocían la necesidad de seguir en esa vía.

Las reformas llevadas a cabo en la generalidad de los Estados miembros se centraron en los siguientes puntos¹⁷:

a) La modificación de los requisitos para acceder a la pensión, ampliando el período de cálculo y el período de carencia, la eliminación de las diferencias entre los sexos en los países en los que existía y la unificación de la normativa de los diversos regímenes.

¹⁷ MILLÁN GARCÍA, A.: “La protección social en la Unión Europea, ¿un modelo homogéneo?”, *El modelo económico de la UE-ICE*, op. cit., p. 207.

- b) La introducción de medidas para fomentar la elevación de las tasas de empleo entre las mujeres y los trabajadores de mayor edad, desincentivando las jubilaciones anticipadas y mejorando la pensión en los supuestos de aplazamiento de la misma.
- c) El desarrollo de fondos de reserva con aportaciones gubernamentales.
- d) El fomento de los planes de pensiones complementarios y de una normativa más exhaustiva que los dote de mayores garantías.
- e) El desarrollo y mejora de pensiones mínimas.
- f) Mejora de los derechos de conciliación de la vida laboral y familiar.

4. EL MECANISMO PARA LOGRARLO: EL MÉTODO ABIERTO DE COORDINACIÓN

El método abierto de coordinación es un concepto que se consolida en el Consejo Europeo de Lisboa de 2000 para hacer posible el nuevo objetivo estratégico de la Unión Europea de “convertirse en la economía, basada en el conocimiento, más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social”. Pretende la activación de la cooperación entre los Estados, no sólo en cuanto al funcionamiento del mercado único, sino también en las orientaciones económicas, la política de empleo o las denominadas reformas estructurales, mediante una coordinación abierta, con amplia libertad de actuación para el Estado en función de sus características propias¹⁸.

Se trata de un método de naturaleza político-administrativa cuya principal característica consiste en la huida que supone de la reglamentación jurídica, afrontando sus líneas de trabajo desde una perspectiva no vinculante¹⁹. El método abierto de coordinación no altera las responsabilidades políticas respectivas a nivel europeo y nacional, por lo que el establecimiento de políticas de pensiones sigue siendo responsabilidad de los Estados miembros. De acuerdo con el principio de subsidiariedad, supone acordar objetivos comunes, trasladarlos a las estrategias políticas nacionales y como parte de un proceso de aprendizaje mutuo, realizar una supervisión periódica sobre la base de los indicadores acordados y definidos conjuntamente. Supone la organización de un proceso de aprendizaje para hacer frente a los retos comunes de la economía global de forma coordinada, respetando al mismo tiempo la diversidad nacional.

Fue inicialmente aplicado en materia de inclusión social a título experimental y con carácter previo a su aplicación a las pensiones. Y a partir de 2005 se lanzó el que se denominó MAC social integrado, operando en los tres principales ámbitos de la lucha contra la exclusión y la pobreza, la modernización de los sistemas de pensiones y las reformas de las políticas de asistencia sanitaria y cuidados de larga duración, de una forma más integrada para contribuir a poner en marcha la Estrategia revisada de Lisboa²⁰.

Debe combinarse con los restantes métodos disponibles en función del problema que se haya de abordar, desde la integración y la armonización hasta la cooperación, por lo que, aplicado a la política de pensiones, debe guardar una cierta coherencia con las Orientaciones Generales de Política Económica (GOPES), el proceso de vigilancia multilateral, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y, especialmente, la Estrategia Europea de Empleo y la Estrategia de Inclusión Social²¹.

El método abierto de coordinación integra la dimensión económica y social y proporciona:

¹⁸ PÉREZ MENAYO, V.: “El método abierto de coordinación en la Unión Europea: su aplicación a las pensiones”, *Noticias de la Unión Europea*, 2003, núm. 222, p. 51.

¹⁹ MORENO ROMERO, F.: “Política Institucional de la Unión Europea en materia de jubilación y el método abierto de coordinación”, en AA. VV.: *La reforma de las pensiones*, AESSS, Laborum, Murcia, 2011, p. 300.

²⁰ VIGNON, J.: “La protección social: una cuestión de interés común para Europa dentro del marco de la nueva Estrategia de Lisboa”, *RMTAS*, 2006, núm. extraordinario, pp. 23-28.

²¹ PÉREZ MENAYO, V.: “El método abierto de coordinación en la Unión Europea: su aplicación a las pensiones”, *op. cit.*, pp. 53-54.

- a) un marco de información integrado sobre todos los problemas relativos a las futuras disposiciones en materia de pensiones,
- b) un marco para que diferentes actores en el ámbito de la Unión Europea desarrollen un conocimiento común de las estrategias nacionales al respecto,
- c) información y análisis detallados en relación con las estrategias nacionales en materia de pensiones que se integrará en la elaboración de recomendaciones políticas en las Orientaciones Generales de Política Económica y en la preparación de otros procesos.

La eficacia del método abierto de coordinación exigía que los Estados miembros presentasen sus informes en cuanto a las estrategias nacionales en materia de pensiones y planes nacionales de acción en materia de protección social, incluyendo la regulación básica de sus sistemas de pensiones y protección social, así como información sobre las reformas previstas o llevadas a cabo en todos los ámbitos políticos de interés y los datos necesarios para evaluar el progreso realizado para la consecución de los objetivos comunes de viabilidad a largo plazo de los sistemas de pensiones y mejora de la protección social.

5. EL REPLANTEAMIENTO DE LOS OBJETIVOS: ADECUACIÓN, VIABILIDAD Y SEGURIDAD DE LAS PENSIONES

5.1. La crisis económica y sus efectos en los sistemas de pensiones

La crisis económica y financiera internacional manifestada a partir de 2008 afectó intensamente los flujos de renta, producto y gasto de la mayor parte de los países europeos, con trascendentales repercusiones en el mercado de trabajo y en la finanzas públicas y generó una gran presión en los mercados financieros y en las instituciones internacionales para aplicar reformas estructurales que permitieran aumentar la confianza y credibilidad futura en relación con el endeudamiento del sector público²². El lento crecimiento económico, los déficits presupuestarios y la carga de la deuda, la inestabilidad financiera y el bajo nivel de empleo provocaron que, en todos los sistemas de pensiones, se hiciera más complicado cumplir las promesas y los objetivos en materia de pensiones. Los planes de pensiones basados en un sistema de reparto se vieron afectados por la caída del empleo y el consiguiente descenso de las cotizaciones y los de capitalización, por la caída del valor de los activos y la disminución del rendimiento.

La Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, en la que se recogía la Propuesta de informe conjunto sobre Protección Social e Inclusión Social 2010²³ destacaba las repercusiones de la crisis económica y financiera en los sistemas de pensiones, en particular, a largo plazo, ya que hasta esa fecha la repercusión sobre los pensionistas había sido muy baja, debido principalmente a que unos ingresos estables, el bajo nivel de inflación y la mejora de las pensiones mínima en los últimos años habían servido de amortiguadores:

1) En primer lugar, la crisis había puesto de manifiesto la vulnerabilidad de los sistemas de capitalización ante la volatilidad de los mercados financieros. Esto exigía que se promoviera una gestión más prudente del ahorro destinado por los ciudadanos a su jubilación para conseguir un mejor equilibrio entre seguridad, asequibilidad y rendimiento, y una mejor reglamentación a nivel europeo.

2) El aumento del desempleo en el marco del envejecimiento de la población había roto el equilibrio entre la adecuación y la sostenibilidad de las pensiones que se había ido buscando

²² RAMOS LLANOS, A. J.: "Viabilidad financiera y reformas de los sistemas de pensiones en la Unión Europea", *Revista de Estudios Empresariales*. Segunda época. 2011, núm. 2, p.46.

²³ Bruselas, 5.2.2010, (COM(2010)25 final). Estas conclusiones se repetían en el Informe Provisional del Comité de Protección Social y del Comité de Política Económica sobre pensiones de 31 de mayo de 2010. Bruselas, 31/05/2010, ARES save number(2010)221924 –REV. SPC/1005/2

en los años de reformas, por lo que se convertía en una necesidad de primera magnitud defender mayores tasas de empleo en general, y entre las mujeres y los trabajadores de mayor edad, en particular.

3) Las medidas de recuperación introducidas en los diversos Estados miembros redujeron la mejoras de las finanzas públicas que estaban destinadas a crear el margen para aumentar el gasto destinado a hacer frente al envejecimiento.

4) Las futuras pensiones estarían mucho más expuestas a la fluctuaciones de los mercados financiero y de trabajo: se señalaba el aumento de los regímenes de capitalización de tipo de cotización fija en la que los riesgos de las inversiones correrían fundamentalmente a cargo de los ahorradores y los regímenes públicos de reparto evolucionarían hacia las cotizaciones vinculadas a los ingresos a lo largo de toda la vida, de modo que sólo las personas con carreras profesionales muy largas podrían generar derecho a una pensión completa o máxima. En un contexto de crisis económica y de diversificación y discontinuidad laboral, ¿cómo podrían los mercados de trabajo ofrecer oportunidades suficientes de carreras más largas e ininterrumpidas?

La conclusión del informe era evidente: la sostenibilidad de los sistemas de pensiones era factible, pero dejaría de ser compatible con la garantía de la adecuación de las pensiones: se evidenciaba como necesaria, no sólo la reforma de las pensiones, sino la búsqueda de más medidas para mejorar el rendimiento del mercado de trabajo y la diversificación de las fuentes de regulación.

La crisis había puesto de manifiesto los puntos débiles de las tendencias y reformas acometidas en los años anteriores: la tendencia hacia la capitalización debía reconsiderarse porque había quedado clara su vulnerabilidad en los mercados financieros. Había que encontrar un nuevo correcto equilibrio entre los sistemas de reparto y capitalización. A la altura de 2010, este informe señalaba que el concreto impacto de la crisis en los sistemas de pensiones en el largo plazo y sus consecuencias de orden social aún estaban por ver.

Se hacía un llamamiento a una política basada en las interconexiones entre los mercados de trabajo, los sistemas de protección social, las políticas de los mercados financieros y las políticas en materia de inmigración, y el desarrollo las sinergias necesarias para generar pensiones adecuadas y sostenibles. La recomendación del informe, no era, por tanto, excesivamente novedosa: el gran perdedor con la crisis había sido la adecuación, de modo que se necesitaban más reformas que contribuyeran a garantizar la sostenibilidad incentivando el trabajo, porque estimulando el aumento del tiempo de trabajo se logra la adecuación, aunque se reconoce que la preocupación por la adecuación aún debe aumentar: ambos, sostenibilidad y adecuación son las dos caras de una misma moneda y el gran desafío continúa siendo lograr el equilibrio entre ellos.

5.2. El Libro Verde en pos de unos sistemas de pensiones europeos adecuados, sostenibles y seguros

Con base en los resultados del Informe Conjunto de los Comités de Política Económica y Protección Social, la Comisión adoptó el 7 de julio de 2010 el *Libro Verde* denominado *En pos de unos sistemas de pensiones europeos adecuados, sostenibles y seguros*²⁴, en el que hacía un balance de las actuaciones que tanto a nivel europeo como a nivel de los Estados miembros se habían llevado a cabo en la década anterior, con la intención de abrir un debate europeo por medio de una consulta exhaustiva y temprana sobre los principales retos a los que continuaban enfrentándose los sistemas de pensiones y los nuevos retos consecuencia de la crisis, y sobre la manera en que la Unión Europea podía ayudar a los Estados miembros a ofrecer pensiones adecuadas y sostenibles.

²⁴ Bruselas, 7.7. 2010, COM (2010) 365 final.

El impacto de la crisis económica puso de manifiesto la debilidad de los sistemas de capitalización, la necesidad de una mayor y más eficiente regulación de los mercados financieros, el deterioro fiscal producto de la disminución del crecimiento económico y la urgencia de introducir en los planes de reforma de las pensiones algunas nuevas variables:

- una necesidad más imperiosa de resolver las deficiencias de adecuación;
- una necesidad más acuciante de reformas que mejoren la sostenibilidad de las finanzas públicas;
- una importancia mayor del retraso de la edad de jubilación efectiva;
- la necesidad de replantearse la reglamentación de los sistemas de pensiones capitalizados para lograr su eficacia y seguridad en caso de crisis financieras relevantes, asegurándose al mismo tiempo de que la reglamentación es proporcional y no lleva a los empleadores a la insolvencia ni los induce a abandonar los planes de pensiones;
- la necesidad de asegurarse de que la regulación de los mercados financieros es eficaz e inteligente, dado el papel cada vez más importante de los fondos de pensiones.

La intención del Libro Verde fue recabar la opinión a todas las partes interesadas sobre la necesidad de ajustar el marco europeo en materia de pensiones, y cómo hacerlo, para ayudar a los Estados miembros a lograr el objetivo acordado de ofrecer a los ciudadanos europeos unas pensiones adecuadas y seguras de modo efectivo. Para ello, el Libro Verde abrió una consulta a todas las personas interesadas, ciudadanos, interlocutores sociales, gobiernos nacionales, supervisores del mercado, ONGs, representantes de personas mayores, etc. Se trataba de un cuestionario on line, disponible desde el 7 al 15 de noviembre de 2010.

5.3. Las preguntas planteadas, las respuestas obtenidas y los silencios elocuentes

Las cuestiones a debatir se dividieron en catorce preguntas²⁵ relativas a cuatro grandes bloques: el papel de la Unión Europea en el apoyo a la consecución de la adecuación de las pensiones y la sostenibilidad de las finanzas públicas y la coordinación entre los Estados miembros al respecto; el equilibrio entre el tiempo de trabajo y el tiempo de jubilación; la eliminación de obstáculos a la movilidad de trabajadores y capital derivados de los regímenes de pensiones, incluidos los planes de pensiones complementarios y la seguridad de las pensiones, en especial, en los sistemas de pensiones capitalizados, reduciendo el riesgo y la volatilidad para los trabajadores y pensionistas.

Respecto a la primera cuestión, se hicieron las preguntas número 1: *¿Cómo puede la UE apoyar los esfuerzos de los Estados miembros por mejorar la adecuación de los sistemas de pensiones?, ¿Debería la UE intentar definir mejor qué habría que entender por unos ingresos adecuados en la jubilación?, número 2: ¿Es suficiente el actual marco de la UE relativo a las pensiones para asegurar unas finanzas públicas sostenibles? y número 14: ¿Debería reforzarse el marco de la UE para la coordinación de las políticas? Si es así, ¿qué elementos necesitan ser reforzados para mejorar el diseño y la aplicación de la política de pensiones a través de un enfoque integrado? ¿Ayudaría a avanzar la creación de una plataforma para el seguimiento integrado de todos los aspectos de la política de pensiones?*

Las respuestas recibidas a las dos primeras preguntas pusieron de manifiesto que una mejora del marco europeo de las pensiones podría contribuir a garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas; que el MAC Social constituía el instrumento adecuado para apoyar los esfuerzos de los Estados miembros para reforzar la adecuación de las pensiones y que la Unión Europea desempeña un papel fundamental en la coordinación de las políticas en materia de

²⁵ La consulta recibió cerca de 1700 respuestas, entre ellas, más de 350 procedentes de gobiernos nacionales, parlamentos nacionales, organizaciones sindicales y empresariales y representantes del sector. Un resumen de las respuestas puede consultarse en el Anexo II, *Libro Blanco Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles*, Bruselas, 16.2.2012 COM(2010) 55 final.

pensiones, facilitando la supervisión, la coordinación y el aprendizaje mutuo entre los Estados miembros. Asimismo, se consideró más que suficiente el marco vigente, formado por el MAC social, el Foro sobre Pensiones, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y la Estrategia Europa 2020. No se pronunciaron los encuestados sobre una posible definición a nivel de la Unión Europea de “ingresos adecuados”, poniendo de manifiesto la desconfianza de los Estados miembros respecto a una intervención demasiado intensa de la Unión que condicione su legislación interna.

Respecto al segundo bloque de materias, la edad de jubilación y el tiempo de trabajo, se formularon dos preguntas. La pregunta número 3 fue: *¿Cuál es la mejor manera de conseguir edades de jubilación efectiva más avanzadas y cómo podría ayudar el aumento de las edades de jubilación? ¿Deberían introducirse en los sistemas de pensiones mecanismos de ajuste automático en relación con los cambios demográficos, a fin de equilibrar el tiempo de trabajo y el tiempo de jubilación? ¿Qué papel podría desempeñar a este respecto la UE?*, y la pregunta número 4: *¿De qué manera la aplicación de la estrategia Europa 2020 puede servir para promover la prolongación de la vida activa, junto con sus beneficios para las empresas, y resolver la discriminación por edad en el mercado de trabajo?*

La respuesta de los encuestados fue variada, pero todos coincidían en que era necesaria una edad de jubilación efectiva más avanzada, que podría conseguirse mediante su determinación en políticas nacionales, con participación de los interlocutores sociales, haciéndola evolucionar en consonancia con la esperanza de vida, o distinguiendo entre profesiones. Destacaba también la necesidad de acompañar esta elevación de la edad de jubilación de políticas que favorezcan la permanencia en el mercado de trabajo, el aprendizaje permanente, la mejora de las condiciones de trabajo y la mejora de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo. El Parlamento Europeo solicitó la incorporación de los objetivos integrales del Libro Verde en la Estrategia 2020.

El tercer grupo de cuestiones se centraba en la eliminación de los obstáculos a la movilidad de trabajadores y capital derivados de los regímenes de pensiones, incluidos los planes de pensiones complementarios. A ello se referían las preguntas 5: *¿Cómo debería modificarse la Directiva sobre fondos de pensiones de empleo para mejorar las condiciones de la actividad transfronteriza?*, la número 6: *¿Qué sistemas deberían incluirse en la acción a nivel de la UE encaminada a eliminar los obstáculos a la movilidad?*, y la número 7): *¿Debería la UE volver a examinar la cuestión de las transferencias, o constituirían una solución mejor unas normas mínimas sobre la adquisición y la conservación y un servicio de rastreo para todo tipo de derechos de pensión?*

Las respuestas de los interesados se manifestaron a favor de revisar la Directiva sobre fondos de pensiones de empleo para aclarar la inseguridad jurídica relacionada con la actividad transfronteriza, pero en materia de coordinación de los sistemas de seguridad social, opinaron que éste funcionaba bien y no veían necesario modificar los Reglamentos de coordinación ni su ámbito de aplicación. Sí se consideró necesaria una intervención a nivel de la Unión Europea en materia de portabilidad de las pensiones complementarias, pero no una coordinación similar a la del Reglamento 883/2004. No se mostraron los encuestados partidarios de reexaminar la cuestión de las transferencias, pero los planteamientos de adquisición, reconocimiento y servicio de rastreo, al menos a nivel nacional, fueron bien acogidos.

El último bloque de cuestiones fue el referido a la mejora de la seguridad y transparencia de los planes de pensiones de capitalización y sus productos. A él se referían las preguntas número 8 a 13: La pregunta número 8 fue *¿Es necesario revisar la legislación de la UE vigente para contar con una reglamentación y una supervisión coherentes de los planes de pensiones de capitalización (es decir, apoyados en un fondo de activos) y sus productos? Si es así, ¿qué elementos? Y la número 9 ¿De qué manera podrían la normativa europea o un código de buenas prácticas ayudar a los Estados miembros a lograr un equilibrio mejor para los ahorradores y los proveedores de las pensiones entre riesgos, seguridad y asequibilidad?*

Las respuestas fueron ambivalentes respecto de la primera cuestión, pues los empleados, pensionistas y aseguradoras veían la necesidad de revisar la normativa de la Unión Europea para garantizar la coherencia de la reglamentación y la supervisión, mientras que los empleadores y los fondos de pensiones se mostraron menos abiertos a nuevas iniciativas de la Unión Europea. Por lo que se refiere a la cuestión de garantizar el equilibrio entre riesgo, seguridad y asequibilidad, se consideró que la Unión Europea debía evitar normativa vinculante y optar más bien por el fomento de la normativa nacional pertinente o un código no vinculante.

La pregunta número 10 fue: *¿Cómo debería ser un régimen de solvencia equivalente para los fondos de pensiones?* Las respuestas, provenientes en su mayoría de las asociaciones de empresarios, de los fondos de pensiones y de los proveedores de servicios, apoyaron la supervisión basada en el riesgo: un planteamiento adecuado debería centrarse en la naturaleza y duración de las obligaciones relativas a las pensiones, contando con los mecanismos adicionales de seguridad de mitigación del riesgo a disposición de los fondos de pensiones. El Parlamento Europeo, partiendo de la base de que los mercados financieros sólo pueden funcionar de manera eficiente cuando hay confianza y seguridad, señaló la necesidad de contar con unas normas prudenciales sólidas para las entidades financieras, incluidos los fondos de pensiones de empleo. Para ello, recordó que los elementos cualitativos de Solvencia II²⁶ constituían un valioso punto de partida.

La pregunta número 11 se refería a la protección en caso de insolvencia de los empleadores promotores: *¿Debería mejorarse y, si es así, de qué manera, la protección que ofrece la legislación de la UE en caso de insolvencia de los empleadores promotores de pensiones?* Sólo el Parlamento Europeo y una minoría de respuestas deseaban una nueva legislación de la Unión Europea. La mayoría optaba por la legislación nacional y un análisis de la aplicación de la legislación europea y la eficacia de las medidas nacionales antes de plantearse la modificación del marco legislativo europeo.

La pregunta número 12 se refería a la publicidad o revelación de la información relativa a las pensiones: *¿Hay razón para modernizar los requisitos mínimos vigentes sobre revelación de información acerca de productos de pensión (por ejemplo en cuanto a comparabilidad, normalización y claridad)?* Todos los encuestados, incluido el Parlamento Europeo, destacaron la necesidad de contar con información clara y comparable y que una intervención de la Unión Europea aportaría un valor añadido.

Finalmente, la pregunta número 13: *¿Debería la UE desarrollar un planteamiento común de opciones por defecto sobre las posibilidades de participación e inversión?*, recibió una respuesta clara: pese a reconocer su importancia, pocos encuestados expresaron la necesidad, ni siquiera la posibilidad técnica, de desarrollar un planteamiento común a nivel de la Unión Europea.

De una lectura de las preguntas y el balance de respuestas que mostraba el Libro Blanco pueden extraerse algunas conclusiones: en primer lugar, la introducción en el binomio adecuación-sostenibilidad de un tercer vocablo y, consecuentemente, un tercer objetivo fundamental o básico de la regulación de los sistemas de pensiones, la seguridad. La crisis económica puso de manifiesto que, fuera cual fuese el sistema predominante de pensiones que existiera, por tanto, también los mixtos o híbridos (reparto, capitalización, público, privado, obligatorio, voluntario) su incorporación a los mercados financieros hacía necesaria una intervención para protegerlos de los riesgos y vaivenes de los mismos. En segundo lugar, los interesados en la seguridad, adecuación y sostenibilidad de los sistemas de pensiones convienen en que se trata de materias que tienen que tratarse a nivel nacional porque nacional es la competencia jurídica para legislar sobre ellos, si bien, el MAC, la consulta, la puesta en común de experiencia y prácticas y la determinación de objetivos comunes resulta de mucha utilidad. Pero la legislación eu-

²⁶ Directiva 2009/138/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, sobre el seguro de vida, el acceso a la actividad de seguro y de reaseguro y su ejercicio (Solvencia II), versión refundida. Diario Oficial de la Unión Europea de 17.12.2009.

ropea en la materia no tiene cabida, ni amparo jurídico, ni sería bien recibida por los Estados miembros. Sí parecía ser necesaria y acogida por los Estados miembros una reforma de la Directiva sobre fondos de pensiones complementarios para corregir disfunciones de la regulación de vigente y alguna mejora en la regulación europea de los fondos de capitalización, especialmente en materia de garantía de las prestaciones de pensión, pero, en general, se huye de una reglamentación europea vinculante y se opta por atender las necesidades de mejora de los sistemas de pensiones, en cualquiera de los tres pilares, de ámbito nacional.

La Resolución del Parlamento Europeo de 16 de febrero de 2011²⁷ emitía el parecer del Parlamento sobre el Libro Verde, y se centraba en los siguientes aspectos: adecuación de las pensiones, donde solicitaba a la Comisión la presentación de indicadores que permitieran a los Estados miembros establecer criterios que garanticen un nivel mínimo de las pensiones; la edad de jubilación, donde destacaba la necesidad de fomentar la permanencia en el mercado de trabajo al menos hasta la edad legal de jubilación y el aumento de las condiciones de trabajo y salud necesarias para lograrlo; la Estrategia 2020, de la cual echó en falta su atención expresa a la suficiencia, sostenibilidad y adecuación de los regímenes de pensiones. Asimismo, solicitaba una aplicación más estricta de la Directiva sobre fondos de pensiones de empleo y su revisión en caso de estimarlo necesario y una atención especial al establecimiento de condiciones de portabilidad de los derechos de pensión adquiridos, debido a la diversidad y complejidad de los diferentes sistemas de pensiones profesionales basados en la capitalización individual. Llamaba la atención sobre la necesidad de ser cautos a la hora de regular un régimen de solvencia para los fondos de pensiones de empleo, que deberían reconocer las especificidades de las pensiones y sobre la necesidad de mejorar y ampliar la información que reciben los ciudadanos acerca de sus futuras pensiones y, en particular, costes y condiciones de pensiones complementarias.

6. EL LIBRO BLANCO AGENDA PARA UNAS PENSIONES ADECUADAS, SEGURAS Y SOSTENIBLES

Adoptado por la Comisión el 16 de febrero de 2012²⁸, incluía un diagnóstico de la situación y el estudio de las respuestas al Libro Verde y, consecuentemente, señalaba las medidas necesarias a juicio de la Unión Europea para la consecución del objetivo fijado de la sostenibilidad, adecuación y seguridad de las pensiones.

Se actualizaban los retos en materia de pensiones y se enumeraban las nuevas necesidades de reforma. En el Anexo I se referían las iniciativas de la Unión Europea en apoyo de los esfuerzos de los Estados miembros. Su objetivo consistía en orientar los instrumentos políticos de la Unión Europea para respaldar en mayor medida los esfuerzos de los Estados miembros por reformar sus sistemas de pensiones, con pleno respeto de sus competencias en la materia, tal y como había puesto de manifiesto la consulta efectuada a través del Libro Verde. Proponía una serie de iniciativas de refuerzo mutuo, desde la legislación de incentivos financieros hasta la coordinación de políticas y el seguimiento del avance hacia objetivos comunes en el marco de la estrategia integrada y global Europa 2020²⁹.

El Parlamento Europeo había ya solicitado la inclusión de los objetivos integrales del Libro Verde en la Estrategia Europa 2020, adoptada por la Comisión en marzo de 2010³⁰, en el que la adecuación, viabilidad y mejora de los sistemas de pensiones se encontraba en el centro de las actuaciones en la lucha contra la pobreza y el saneamiento presupuestario y la viabilidad financiera a largo plazo.

²⁷ *En pos de unos sistemas de pensiones europeos adecuados, sostenibles y seguros*. <http://www.europarl.europa.eu>

²⁸ Bruselas, 16.2.2012 COM(2012) 55 final.

²⁹ *Vid.* un estudio detallado del Libro Blanco y de las actuaciones en España, PANIZO ROBLES, J. A.: "La reforma de las pensiones en el ámbito de la Unión Europea", Foro de Seguridad Social, núm. 25, 2012, <http://www.foross.org/reforma-pensiones-union-europea/>.

³⁰ Documento Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. Comunicación de la Comisión, Bruselas 3.3.2010 (COM(2010) 2020).

Los retos seguían siendo más que nunca garantizar la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones y mantener la adecuación de las prestaciones por jubilación, a lo que se unía aumentar la participación en el mercado de trabajo de las mujeres y los trabajadores de más edad, especialmente, para alcanzar el objetivo de empleo de la Unión Europea³¹, ya que así se podrían neutralizar los efectos del envejecimiento de la población en el peso de las pensiones en el PIB.

Las nuevas necesidades de reforma se centraban en las conclusiones y recomendaciones de la Comisión realizadas en los estudios prospectivos anuales sobre el crecimiento de 2011 y 2012³², que se resumían en:

- a) Vincular la edad de jubilación a los aumentos de la esperanza de vida. Se propone mantener a los ciudadanos más tiempo en el mercado de trabajo aumentando la edad de jubilación y vinculándola a los aumentos de la esperanza de vida. El Libro Blanco señala que las simulaciones realizadas en el Informe de 2009 sobre sostenibilidad de la Comisión sugerían que aumentar la edad de jubilación en consonancia con los aumentos futuros de la esperanza de vida podría dar lugar a ahorros presupuestarios de más de la mitad del incremento previsto en el gasto en pensiones para los próximos cincuenta años.
- b) Restringir el acceso a los planes de jubilación anticipada y a otras vías de salida temprana del mercado laboral, eliminando las posibilidades injustificadas de jubilación anticipada que puedan aplicarse a todos los empleados o a profesiones específicas, por eso las reformas no sólo deberían centrarse en aumentar la edad de jubilación, sino también, cuando proceda, en la duración de los períodos de cotización, que también tiene que reflejar el aumento de la esperanza de vida, lo que permite que los sistemas sean más justos con quienes iniciaron sus carreras temprano (normalmente trabajadores no cualificados, que a menudo tienen una esperanza de vida menor y gozan de peor salud).
- c) Favorecer la prolongación de la vida laboral, atendiendo a la necesidad de conjuntar diversos factores: la mejora de la capacitación de los trabajadores de más edad, facilitando el acceso al aprendizaje a lo largo de la vida, disposiciones adecuadas en materia de salud y, especialmente, de salud laboral, previniendo enfermedades, comunes, profesionales y laborales, e invirtiendo en fomentar el envejecimiento saludable, adaptando los lugares de trabajo a una mano de obra más diversificada y desarrollando oportunidades de empleo para los trabajadores de más edad. También se proponía la revisión de las edades de jubilación obligatorias no justificadas, el desarrollo de oportunidades para flexibilizar el tiempo de trabajo (trabajo a tiempo parcial combinado con cobro parcial de pensiones), la eliminación de los desincentivos al empleo y a la prolongación de la vida laboral para hombres y mujeres en cuanto a ventajas fiscales y de remuneración.
- d) Igualar la edad de jubilación de hombres y mujeres. Conseguir esta igualdad puede constituir una aportación significativa para aumentar la participación de los trabajadores de más edad en el mercado laboral y contribuir a incrementar los ingresos para las mujeres. Debe plantearse en un contexto más amplio de desigualdades de género en materia de pensiones, que son consecuencia de las diferencias que existen entre hombres y mujeres en relación con el empleo, los salarios, las cotizaciones, las interrupciones de carrera y el trabajo a tiempo parcial para dedicarse al cuidado de personas dependientes y que hacen que las mujeres tengan derecho a prestaciones más bajas.
- e) Fomentar la constitución de planes de ahorro privados complementarios para mejorar los ingresos de la jubilación. Se trata de fomentar y potenciar el segundo y tercer pilar de los

³¹ La Estrategia Europa 2020 lo fijó en el 75% de empleados en el grupo de edad de veinte a sesenta y cuatro años. Comunicación de la Comisión Europea Europa 2020, *Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, Bruselas 3.3.2010, (COM(2010) 2020).

³² Bruselas, 12.1.2011 (COM(2011) 11 final) y Bruselas, 23.11.2011 (COM(2011) 815 final).

sistemas de pensiones. Se recomienda a los Estados miembros mejorar la rentabilidad, la seguridad y el acceso igualitario a los planes de pensiones complementarios, así como la calidad de los productos financieros en relación con los planes de ahorro individuales de jubilación que no están vinculados al empleo y otros productos financieros utilizados para complementar los ingresos en la vejez. También es necesario mejorar la información al consumidor y su protección para aumentar la confianza de los trabajadores y los inversores en los productos financieros en relación con los planes de ahorro de jubilación.

En el Anexo I del documento la Comisión detallaba las acciones que la Unión Europea se comprometía a poner en práctica en apoyo de las actuaciones en materia de pensiones, distinguiendo dos capítulos, el equilibrio entre el tiempo de vida laboral y el tiempo de jubilación y la constitución de planes de ahorro privados complementarios de jubilación. En el primero de ellos daba cuenta de su intención de realizar un seguimiento estrecho y fomento de las reformas nacionales de pensiones y mercado de trabajo, de apoyar financieramente a los Estados y la identificación y recomendación de las mejores prácticas para reducir las diferencias de género en materia de pensiones. En cuanto a la constitución de planes de ahorro privados complementarios, se anunciaba una mayor cooperación entre la Comisión y los Estados miembros en la evaluación y optimización de la eficacia y rentabilidad de los incentivos fiscales y de otro tipo para los planes de ahorro privados.

Los compromisos más firmes se asumieron en materia de revisión de las Directivas sobre fondos de pensiones de empleo y protección más efectiva de los derechos de pensión de empleo en caso de insolvencia del empleador, así como retomar los trabajos acerca de una Directiva sobre la portabilidad de las pensiones y la posibilidad de ampliar el ámbito de cobertura del Reglamento núm. 833/2004 sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social con respecto a determinados sistemas de empleo.

7. LA PREOCUPACIÓN POR LA ADECUACIÓN DE LAS PENSIONES

El Informe del Comité de Protección Social sobre la *Adecuación de las Pensiones 2010-2050* se publicó el 31 de mayo de 2012³³ e incluía un total de catorce mensajes sobre la adecuación de las pensiones en ese período, dentro de los cuales el Comité destacaba las siguientes conclusiones:

- Los resultados de las adecuaciones son menos impresionantes y dependen en gran medida de los cambios de comportamiento de las personas ante la jubilación y los ahorros a largo plazo, porque en la mayoría de los Estados miembros la mayor sostenibilidad de las pensiones públicas se ha conseguido, en gran parte a través de reducciones de la futura adecuación.
- Para hacer frente al reto de la adecuación de las pensiones haría falta realizar esfuerzos decididos para promover unas vidas laborales más prolongadas y saludables a través de políticas de empleo y mejoras de las condiciones de trabajo, aunque la adecuación también podría reforzarse con éxito a través de contribuciones complementarias a los planes de pensiones (cotizaciones más elevadas a los planes públicos o un papel más destacado para los ahorros complementarios de jubilación a través de planes de capitalización privados profesionales y/o personales).
- La consecución de unas pensiones adecuadas presenta grandes especificidades de género, porque las mujeres alcanzan cerca de las dos terceras partes del número de pensionados y, sin embargo sus expectativas de pensiones suelen ser significativamente inferiores a las de los hombres. Ello es debido a la conformación de los sistemas de pensiones, que, a su vez, deriva de las diferencias de género en el empleo, la retribución y la duración de la vida laboral y el papel de las mujeres en los cuidados y las tareas domésticas.
- Habría que integrar un elemento más en la evaluación a fondo de la adecuación de las pensiones, constituido por los servicios gratuitos o subvencionados y las prestaciones en especie

³³ Bruselas, 31 de mayo de 2012 (04.06) (OR.en) 10488/12, <http://register.consilium.europa.eu/doc/sv?l=ES&f=ST%2010488%202012%20INIT>.

facilitadas por los gobiernos y que inciden directamente en las posibilidades de consumo, por lo que habría que estudiar el acceso, de forma gratuita o subvencionada, a los recursos de valor económico, incluida la vivienda subvencionada ocupada por el propietario.

Finalmente, el 28 de marzo de 2013 el Parlamento Europeo adoptó la *Resolución sobre una Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles*³⁴, en el que, a partir de los trabajos efectuados por la Comisión, en especial en los últimos años, emitía su parecer sobre la labor de la Unión Europea en materia de pensiones y enriquecía el debate con sus aportaciones.

No cuestionaba ninguno de los postulados o principios de actuación de la Comisión. Recomendaba un enfoque basado en los tres pilares, que consista en una combinación de una pensión pública universal, por reparto y una pensión complementaria, profesional, de capitalización, resultado de un convenio colectivo en el ámbito nacional, sectorial o empresarial o resultado de la legislación nacional, accesible a todos los trabajadores afectados, que en conjunto (o el primer pilar por sí solo) debía instituir unos ingresos de sustitución dignos basados en el salario anterior del trabajador, que debe completarse, de ser posible, con una pensión individual del tercer pilar basada en planes de ahorro privados con incentivos equitativos destinados a los trabajadores con ingresos bajos, los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores que no tengan los suficientes años de cotización en cuanto a su régimen de pensión laboral.

1. Elevar las tasas de empleo y equilibrar el tiempo de vida laboral y el tiempo de jubilación, de modo que se favorezca que los ciudadanos trabajen por lo menos hasta la edad legal de jubilación y más allá si así lo desean. Recomendaba que se vincularan estrechamente las pensiones con el número de años trabajados y de cotizaciones pagadas (equidad actuarial) a fin de garantizar que los trabajadores que trabajen más y más tiempo tengan la compensación de una pensión mejor, tomando en consideración los períodos fuera del mercado laboral dedicados al cuidado de personas dependientes, para lo cual también sería necesario eliminar la jubilación obligatoria al alcanzar la edad de jubilación legal a fin de permitir que quienes puedan y así lo deseen elijan seguir trabajando más allá de la edad de jubilación legal o iniciar su jubilación de manera gradual. Dentro de este capítulo se reiteraban las opiniones de la Comisión sobre la adopción de las medidas necesarias en otros ámbitos, sanidad, condiciones de trabajo y seguridad y salud, para hacer posible el alargamiento de la vida laboral de los trabajadores.

2. Constitución de planes de ahorro privados complementarios de jubilación, Compartiendo la iniciativa del Libro Blanco de fomentar la constitución de pensiones complementarias profesionales de capitalización y la necesidad de mejorar la información de los ciudadanos sobre los sistemas de pensiones, destacaba que la Comisión debería recomendar la constitución de planes de ahorro colectivos, para pensiones de jubilación profesionales, preferentemente como resultado de convenios colectivos y establecidos en el ámbito nacional, sectorial o empresarial, ya que estos sistemas permiten la solidaridad dentro de cada generación y entre distintas generaciones, lo que no ocurre con los sistemas individuales.

3. Pensiones de los trabajadores móviles. El Parlamento Europeo destacaba la necesidad de salvaguardar la adquisición y conservación de derechos de jubilación a los trabajadores móviles, los que cambian de empleo dentro y fuera de su Estado miembro, eliminando con ello obstáculos a la libre circulación, pero ponía en cuestión la viabilidad de aplicar un enfoque de coordinación de Estados miembros en la materia, ante la enorme variedad de regímenes complementarios de pensiones profesionales. También destacaba la bondad de unos servicios de seguimiento eficientes que permitan que los ciudadanos rastreen sus derechos de pensión laborales y no laborales y tomen decisiones oportunas y bien fundadas sobre planes individuales de ahorro adicionales para la jubilación.

³⁴<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2013-0137+0+DOC+XML+V0//ES>

4. La revisión de las Directivas sobre Fondos de Pensiones de Empleo y sobre Protección de las pensiones de jubilación de los trabajadores en caso de insolvencia. El Parlamento Europeo recomendaba una revisión coherente y compatible de ambas directivas, y una revisión cauta y prudente, que no ponga en peligro las pensiones del segundo pilar y que busque una protección mejorada de los pensionistas actuales y futuros, mediante la adaptación flexible a la considerable diversidad transfronteriza e intersectorial de los regímenes existentes con el objetivo de salvaguardar los derechos adquiridos de los trabajadores, con respeto del principio de proporcionalidad en cuanto a sopesar los objetivos y los beneficios con la carga financiera, administrativa y técnica necesaria, y considerar un equilibrio adecuado entre costes y beneficios. Señalaba el Parlamento Europeo su oposición a la aplicación automática de los requisitos cuantitativos de Solvencia II a los fondos de pensiones de empleo, porque podría desfavorecer significativamente los intereses de empleados y empresarios, aunque sí proponía que los productos que planteen los mismos riesgos estén sujetos a las mismas normas a fin de evitar engañar a los beneficiarios y para ofrecerles el mismo nivel de protección prudencial.

5. Los Planes de ahorro complementarios del tercer pilar para la jubilación, respecto a los cuales destacaba el Parlamento Europeo que la principal prioridad de la política pública no debía ser subvencionarlos, sino garantizar que todas las personas cuentan con la protección adecuada en el marco de un primer pilar sostenible y que funciona perfectamente, pero al mismo tiempo respaldaba la elaboración y la instauración de códigos de conducta voluntarios a escala de la UE para favorecer la calidad, información y protección de los consumidores en el tercer pilar y recomienda a los Estados miembros que, en caso de que los códigos de conducta voluntarios no obtuvieran buenos resultados, promulgaran legislación en esos ámbitos.

6. Eliminación de obstáculos transfronterizos, fiscales o contractuales, a las inversiones en pensiones, a cuyo propósito instaba a la Comisión y a los Estados miembros implicados a que llegasen a un acuerdo en el ámbito de las pensiones transfronterizas, especialmente sobre cómo evitar la doble imposición y la doble no imposición, a la vez que consideraba que la fiscalidad discriminatoria constituye un gran obstáculo a la movilidad transfronteriza y reclamaba su rápida eliminación. También consideraba conveniente examinar los obstáculos de Derecho contractual.

7. Género. Finalmente, se hacía eco de las consideraciones de la Comisión sobre la necesidad de erradicar las diferencias de trato por razón de sexo, por las implicaciones que tienen en materia de consolidar unas pensiones suficientes que eliminen el riesgo de pobreza, especialmente en las mujeres. Aplaudía la iniciativa del Libro Blanco de desarrollar los créditos por cuidados, es decir, la posibilidad de contabilizar en el cálculo de las pensiones, tanto para hombres como para mujeres, los períodos dedicados al cuidado de personas dependientes.

Conclusiones parecidas pero no idénticas manejaba la OCDE, que había hecho públicas tres vías para conseguir que la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones no implicara el sacrificio de su adecuación³⁵: la primera pieza del rompecabezas era aumentar la vida laboral de los ciudadanos, lo que iba a constituir un auténtico desafío para la sociedad puesto que a los trabajadores de más edad les resulta muy difícil conseguir y mantener un puesto de trabajo. En el marco de la actual crisis de empleo, se advertía a los Gobiernos que no debían incurrir en políticas fallidas anteriores, como forzar a los trabajadores de más edad fuera de los canales del desempleo e introducirlos de facto en un retiro temprano, en particular, a través del percibo de prestaciones de enfermedad o incapacidad.

³⁵ OECD Ministerial Meeting on Social Policy, "Paying for the past, providing for the future: intergenerational solidarity", Paris, 2-3 May 2011, Background document, p. 13. <http://www.oecd.org/els/public-pensions/47712019.pdf>.

La segunda manera de afrontar el desafío de lograr ambos objetivos de adecuación y sostenibilidad es, a juicio de la OCDE, dirigir los esfuerzos de las pensiones públicas hacia los más vulnerables, lo que supone lograr una mayor redistribución entre la cobertura de las pensiones públicas de jubilación y la extensión de pensiones privadas para completar los beneficios públicos. Y la tercera vía es el fomento de las pensiones privadas para compensar la reducción de los beneficios públicos.

Interesantes resultan también dos consideraciones que hacía la OCDE en el mismo documento en cuanto a la introducción de vínculos automáticos entre el nivel de pensión y la esperanza de vida y la financiación de las pensiones de jubilación. Respecto al primero de ellos, señala la OCDE que su aplicación se traduce que una caída de los beneficios en cuanto las personas vivan más, a menos que decidan trabajar más. Según sus cálculos, las previsiones muestran una disminución de los beneficios un 15-20 % en 2050, si se comparan las cifras con aquellos que accedieron a su pensión en 2010, lo que supondría comprometer la adecuación. Respecto a las vías de financiación de las pensiones, señala la OCDE que la principal objeción al paso de un sistema de reparto a otro de capitalización o mixto es el denominado "coste transicional": en un sistema de reparto cada generación paga la pensión de sus padres, moverse hacia un sistema de capitalización significa que una cohorte, la transicional, tiene que pagar su pensión también.

La política de la Unión Europea resulta bastante coincidente con los estudios de la OCDE, pero acepta sin estudiarlos unos postulados y unas orientaciones erróneas y que no se han demostrado del todo eficaces, sobre todo partiendo de que se encuentran en el mismo plato de la balanza la adecuación y la sostenibilidad de las pensiones, y no la primera subordinada a la segunda. La adecuación es un elemento consustancial e inseparable de las pensiones y su fin primario. De hecho, se ha señalado que la adecuación es el objetivo a conseguir y que la sostenibilidad es el instrumento para lograrlo y no al contrario, porque un régimen de pensiones sostenible no es nada en sí mismo³⁶.

8. LAS ACTUACIONES EN RELACIÓN CON LOS FONDOS DE PENSIONES DE EMPLEO Y LA PORTABILIDAD DE LOS DERECHOS DE PENSIÓN COMPLEMENTARIOS

En el Libro Blanco *para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles* la Comisión se había comprometido a poner en marcha el proceso de revisión de la Directiva 2003/41/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de junio de 2003, relativa a las actividades y la supervisión de fondos de pensiones de empleo y la Directiva 2008/94/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2008, sobre la protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empresario. También se había comprometido a retomar los trabajos acerca de una Directiva sobre la portabilidad de las pensiones y la posibilidad de ampliar el ámbito de cobertura del Reglamento núm. 833/2004 sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social con respecto a determinados sistemas de empleo.

8.1. La revisión de la Directiva de 2003 sobre fondos de pensiones de empleo

Respecto a la revisión de la Directiva de 2003 sobre los fondos de pensiones de empleo, ésta había ya sufrido varias modificaciones antes de 2012. La Directiva define el fondo de pensiones de empleo o institución como toda institución con independencia de su forma jurídica, que opere mediante sistemas de capitalización, sea jurídicamente independiente de la empresa promotora o sector y cuya actividad consista en proporcionar prestaciones de jubilación en el contexto de una actividad laboral sobre la base de un acuerdo o contrato de trabajo suscrito individual o colectivamente entre el empleador o empleadores y el empleado o empleados o sus representantes respectivos o con trabajadores por cuenta propia, cuando así lo establezca simultáneamente la legislación del Estado miembro de origen y del Estado miembro de acogida,

³⁶ GARCÍA DE CORTÁZAR Y NEBREDÁ, C.: "El factor de sostenibilidad en Europa", en Asociación Española de Salud y Seguridad Social: *Los retos financieros del sistema de Seguridad Social*, Laborum, Murcia, 2014, p. 35.

siempre que dicho acuerdo tenga su origen en la relación laboral. Por su parte, denomina plan de pensiones a todo acuerdo que revista la forma de contrato, acto constitutivo o normativa que defina prestaciones de jubilación, así como las condiciones para su obtención. Su objetivo es garantizar un alto nivel de protección de los futuros jubilados y la eliminación de los obstáculos que se oponen a la inversión por los fondos y cajas de pensiones, al tiempo que la eficacia de la inversión a través de una serie de mecanismos de protección³⁷.

En el año 2013 se adoptó la Directiva 2013/14/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, que modificó la Directiva 2003/41/CE relativa a las actividades y la supervisión de fondos de pensiones de empleo, así como la Directiva 2009/65/CE, por la que se coordinan las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas sobre determinados organismos de inversión colectiva en valores mobiliarios (OICVM), y la Directiva 2011/61/UE, relativa a los gestores de fondos de inversión alternativos, en lo que atañe a la dependencia excesiva de las calificaciones crediticias. En la materia que aquí interesa se introdujo, en el artículo 18 referido a las normas de inversión, un punto 1 bis en virtud del cual “Habida cuenta de la naturaleza, la escala y la complejidad de las actividades de las entidades supervisadas, los Estados miembros garantizarán que las autoridades competentes vigilen la adecuación de los procesos de evaluación crediticia de las entidades, valoren el uso de referencias a las calificaciones crediticias definidas en el artículo 3, apartado 1, letra b), del Reglamento (CE) n° 1060/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, sobre las agencias de calificación crediticia en sus políticas de inversión y, cuando proceda, fomenten la mitigación del impacto de tales referencias, con vistas a reducir la dependencia exclusiva y automática de dichas calificaciones crediticias”, debido a que una dependencia excesiva de tales calificaciones crediticias o su utilización como único parámetro por parte de los inversores hacía que estos, incluidos los Fondos de Pensiones de Empleo, no llevaran a cabo propia evaluación de la solvencia de los emisores de tales instrumentos. Su plazo de transposición finaliza el 21 de diciembre de 2014.

Sin embargo, la modificación anunciada y esperada desde la publicación del Libro Blanco es la que se está iniciando con la publicación por parte de la Comisión Europea de la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las actividades y la supervisión de los fondos de pensiones de empleo, de 27 de marzo de 2014³⁸. Aún se encuentra en fase embrionaria, pero se presenta como el resultado de múltiples consultas públicas en relación con los requisitos sobre los aspectos cuantitativos, la gobernanza y la información que debe comunicarse y con la intención de sustituir y derogar la Directiva de 2003.

En su preámbulo dispone que persigue cuatro objetivos específicos: 1) eliminar los obstáculos prudenciales que persisten para los fondos de pensiones de empleo transfronterizos, en particular exigiendo que las normas relativas a la inversión y la comunicación de información a los partícipes y beneficiarios sean las del Estado miembro de origen, aclarando los procedimientos para las actividades transfronterizas y definiendo claramente el ámbito de actuación del Estado miembro de origen y del Estado miembro de acogida; 2) garantizar la buena gobernanza y la gestión de riesgos; 3) facilitar información clara y pertinente a los partícipes y beneficiarios; y 4) velar por que las autoridades de supervisión dispongan de los instrumentos necesarios para supervisar eficazmente los fondos de pensiones de empleo.

8.2. La adquisición y mantenimiento de los derechos de pensión complementarios

Los trabajos para la redacción de una Directiva relativa a la mejora de la portabilidad de los derechos de pensión complementarios se iniciaron en 2005 y se revisaron en 2007. Tras per-

³⁷ Ver un comentario a la versión original de la Directiva en GARCÍA VIÑA, J.: “Los fondos de pensiones. Comentario a la Directiva 2003/41/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de junio de 2003, relativa a las actividades y a la supervisión de los fondos de pensiones de empleo” *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 2004, núm. 52, pp. 97-118.

³⁸ Bruselas, 27.3.2014, COM(2014) 167 final, 2014/0091 (COD).

manecer bloqueada durante seis años en el Consejo por falta de unanimidad, fue retomada y tras obtener el respaldo de la mayoría cualificada en el Consejo pasó a aprobación del Parlamento. Se trata de una versión cualitativamente superior respecto a la de 2007, en atención a la necesidad de mejorar los derechos de consolidación y transferencia de los derechos de pensión, tras las recomendaciones efectuadas durante los últimos años por la Comisión para mejorar los sistemas de pensiones complementarios y contribuir al reforzamiento del segundo pilar del sistema de pensiones.

La propuesta revisada aprobada por el Parlamento Europeo se denomina Directiva 2014/50/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de abril de 2014 relativa a los requisitos mínimos para reforzar la movilidad de los trabajadores entre Estados miembros mediante la mejora de la adquisición y el mantenimiento de los derechos complementarios de pensión³⁹. Tiene como objetivo impedir que los trabajadores pierdan los derechos de pensión complementaria adquiridos en un país de la Unión Europea cuando se desplacen a otro Estado miembro, por lo que la Directiva no se aplicará a los derechos complementarios de pensión de los trabajadores que se desplacen dentro de un Estado miembro. Su artículo 8 señala que los Estados miembros adoptarán las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la presente Directiva a más tardar el 21 de mayo de 2018, o garantizarán que, a más tardar en dicha fecha, los interlocutores sociales hayan introducido por convenio las disposiciones necesarias.

Su ámbito de aplicación se extiende a los regímenes complementarios de pensión, con excepción de los regímenes regulados por el Reglamento CE núm. 883/2004. Debe aplicarse a todos los regímenes complementarios de pensión establecidos de conformidad con el Derecho y la práctica nacionales y que tengan como finalidad proporcionar una pensión complementaria a los trabajadores, como los contratos de seguros colectivos o los regímenes de reparto acordados por uno o más sectores o ramos, los regímenes de capitalización o los compromisos de pensión garantizados por provisiones en el balance de las empresas o cualesquiera convenios colectivos o acuerdos comparables.

No se aplicará a los regímenes complementarios de pensión que a su entrada en vigor hayan dejado de aceptar nuevos afiliados activos y permanezcan cerrados a nuevos afiliados, los que estén intervenidos por los órganos administrativos que establezca la legislación nacional o las autoridades judiciales que tengan por objeto mantener o restablecer su situación financiera, incluidos los procedimientos de liquidación y durante el tiempo que dure la intervención, los regímenes de garantía en caso de insolvencia, los regímenes de compensación y los fondos nacionales de reserva para las pensiones, y los pagos únicos abonados por los empleadores a los empleados al término de su relación laboral que no estén relacionados con una pensión de jubilación. Tampoco se aplicará a las prestaciones por invalidez y/o de los supervivientes vinculadas a regímenes complementarios de pensión, con excepción de algunas disposiciones específicas relacionadas con las prestaciones de los supervivientes.

Las obligaciones que la Directiva impone a los Estados miembros son de carácter mínimo y en ningún caso podrán justificar una reducción de los derechos a la adquisición y mantenimiento de derechos complementarios de pensión y del derecho a la información de los afiliados activos y los beneficiarios diferidos vigentes en los Estados miembros:

1. Cuando se aplique un período de adquisición o un período de espera, o ambos, el período total combinado en ningún caso excederá de tres años para los trabajadores salientes y cuando se fije una edad mínima para la consolidación de derechos de pensión, dicha edad no excederá de 21 años para los trabajadores salientes (el que termina su relación laboral y se desplaza a otro Estado miembro).

³⁹ Diario Oficial de la Unión Europea de 30 abril de 2014.

2. Si el trabajador saliente no ha consolidado su derecho a la finalización de la relación laboral, el régimen complementario de pensiones reembolsará las contribuciones abonadas por el trabajador saliente, o abonadas en su nombre, con arreglo al Derecho nacional o a acuerdos o convenios colectivos, o, en caso de que el trabajador saliente soporte el riesgo de la inversión, la suma de las contribuciones aportadas o el valor de las inversiones derivadas de dichas contribuciones.

3. Asegurar que los derechos de pensión consolidados del trabajador saliente puedan permanecer en el régimen complementario de pensiones en que fueron consolidados.

4. Garantizar que los derechos de pensión latentes de los trabajadores salientes y de sus supervivientes o sus valores se traten conforme al valor de los derechos de los afiliados activos, o a la evolución de las prestaciones de pensión que se pagan actualmente, o se traten de otro modo que se considere equitativo.

5. También podrán permitir que los regímenes complementarios de pensión no mantengan los derechos consolidados de un trabajador saliente, sino que paguen, con el consentimiento informado del trabajador, incluso por lo que respecta a los gastos aplicables, un capital equivalente al valor de los derechos de pensión consolidados al trabajador saliente, siempre que el valor de estos últimos no rebase un límite establecido por el Estado miembro de que se trate.

6. Facilitar a los afiliados activos y a los beneficiarios diferidos información en relación a las condiciones de adquisición de los derechos complementarios de pensión y las consecuencias de la aplicación de dichas condiciones al cesar la relación laboral, el valor de sus derechos de pensión consolidados, o una estimación de los derechos de pensión consolidados, efectuada como máximo doce meses antes de la fecha de la solicitud y las condiciones que rigen el futuro trato que se dará a los derechos de pensión latentes.

9. CONSIDERACIONES FINALES

La enumeración de principios, objetivos y propuestas emanados de las Instituciones de la Unión Europea en los últimos veinte años muestra una constante y algunos pequeños giros, fruto, fundamentalmente, de la crisis económica y financiera que ha afectado a todos los países de la Unión con especial virulencia desde 2008.

El principio de partida fue el reto demográfico: el envejecimiento de la población europea y el aumento de la esperanza de vida, que generaría problemas de competitividad y sostenibilidad del estado del bienestar, pues una tasa cada vez más baja de población ocupada sería la encargada de hacer frente al aumento de gastos que supone una alta tasa de población envejecida y apartada del mercado de trabajo cada vez mayor, que, además, va a vivir cada vez más tiempo. Los dos objetivos de partida fueron la sostenibilidad y la adecuación: se definieron los sistemas de pensiones con base en su fundamento, que estaba constituido por la necesidad de ser capaces de proporcionar unos ingresos adecuados por jubilación y permitir que la gente mayor disfrutase de un nivel de vida digno y de independencia económica. Y se concluyó que la manera de afrontar el problema pasaba necesariamente por empezar (continuar en algunos casos) un programa de reformas en los sistemas nacionales de seguridad social que tendieran a lograr los dos objetivos enunciados de sostenibilidad y adecuación. Se valoraron positivamente todas las reformas llevadas a cabo en busca del logro de tales fines, sobre todo, porque tales reformas seguían las vías establecidas por las instituciones de la Unión Europea en sus orientaciones e informes.

Con el paso de los años y los avances en las reformas nacionales las recomendaciones europeas fueron siendo más contundentes respecto a su contenido y más amplias, abarcando aspectos que debían ser adaptados y/o reformados en la legislación interna, más allá de la reforma exclusivamente centrada en materia de pensiones: de la modernización de los sistemas de pen-

siones se pasó a una consideración más amplia y se recomendaron reformas en materias conexas y directamente relacionadas con las pensiones, como la reforma del mercado de trabajo o el reforzamiento de los sistemas privados de pensiones, tanto ligados a la relación laboral, como independientes de ella.

Se pasó a abordar la cuestión de la prolongación de la vida activa de los ciudadanos, lo que exigía reformas importantes en materia laboral y fiscal, pues las políticas de los Estados miembros estaban siendo bastante contradictorias entre sí, al fomentar las jubilaciones anticipadas, castigar o no premiar la prolongación de la vida laboral o disponer excesivos beneficios fiscales para determinados productos de seguro que contrarrestaban el ahorro con el recurso a los mismos podían proporcionar a las finanzas públicas.

Tras diez años de reformas, los análisis europeos mostraron que la viabilidad financiera era un factor más fácil de conseguir que la adecuación o suficiencia de las pensiones, pues los Estados miembros habían conseguido materializar un conjunto considerable de reformas en materia de mercado de trabajo y regímenes de pensiones, como la prolongación de la vida activa, el alargamiento del período de cotización para el cálculo de la pensión, el endurecimiento de los requisitos de acceso, los recortes de las vías de promoción de acceso a la jubilación, no sólo a la anticipada, y, especialmente, la introducción en las vías de financiación de los sistemas públicos de pensiones de fórmulas de capitalización como llave maestra para garantizar la viabilidad de los sistemas de pensiones, pero prácticamente ningún Estado tenía objetivos explícitos respecto a las condiciones de vida tras la jubilación, ni se había ocupado de encontrar vías de mejora de las mismas, ni de aumento de las tasas de reemplazo (la proporción de prestación de jubilación que se obtiene en comparación con el último sueldo de un individuo), con excepción de la promoción de los regímenes de pensiones complementarios o privados.

La crisis económica puso de manifiesto la debilidad tanto de los objetivos y recomendaciones, como de los logros obtenidos en los años de reformas: se manifestó la vulnerabilidad de los sistemas de capitalización, que carecían de mecanismos de defensa frente a los abusos y fluctuaciones de los mercados financieros, se puso en evidencia que los años de bonanza y crecimiento económico sirvieron para generar un sistema económico diverso y no muy fuerte, incapaz de hacer frente a las caídas de ciertos sectores y seguir proporcionando empleo, y se puso de manifiesto que iba a ser mucho más complicado cumplir los objetivos en materia de pensiones, en particular, lo referente a su adecuación.

El Libro Verde *en pos de unos sistemas de pensiones europeos adecuados, sostenibles y seguros* añadió uno nuevo a la lista de objetivos, la seguridad, y el Libro Blanco *Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles* alteró el orden de la fórmula y colocó la adecuación y la seguridad por delante de la sostenibilidad. Reconociendo que la sostenibilidad y la adecuación son las dos caras de una misma moneda, reconocía también que el gran desafío consistía en lograr el equilibrio entre ellos, sin que la sostenibilidad se consiga sacrificando la adecuación. La seguridad se ha vuelto una prioridad tras la crisis, pues los sistemas de capitalización que tan decididamente promocionaba la Comisión han tenido enormes pérdidas en estos años, debido a la inexistencia de mecanismos de control de las inversiones y a la denominada volatilidad de los mercados.

Los últimos informes y las últimas recomendaciones suponen una suerte de conclusiones provisionales, tanto de la Comisión como del Parlamento Europeo, acerca de su parecer respecto a los derroteros por los que deben discurrir las próximas reformas nacionales, y a los lugares comunes consistentes en recordar la necesidad de elevar las tasas de empleo y equilibrar el tiempo de vida activa y el tiempo de jubilación, fomentar la constitución de planes de ahorro complementarios y los planes privados de jubilación, sometidos esta vez a más controles y a menos riesgos bursátiles, eliminar los obstáculos transfronterizos, fiscales y contractuales, a las inversiones en pensiones y adecuar la legislación laboral para que trabajar en la tercera edad resulte factible y atractivo, se unen algunos nuevos elementos, en particular, las medidas en materia de género. Se hace necesario erradicar las diferencias de trato por razón de sexo, por las consecuencias que tienen en la consolidación de derechos de pensión. Y en mejorar las

regulaciones en materia de conciliación entre la vida laboral y personal, no sólo porque indirectamente favorecerán un envejecimiento más adecuado para las mujeres, sino porque si el tiempo dedicado a la atención de otras personas no se considera inexistente a efectos de pensiones, se conseguirían mejores resultados en materia de corresponsabilidad (y de erradicación de discriminaciones por razón de sexo) y produciría beneficios a largo plazo para los sistemas de pensiones, al facilitar a las personas la fundación de una familia, aumentando así la tasa de natalidad y mitigando el descenso a largo plazo de la población en edad de trabajar.

Otro elemento que se toca de modo incidental en los informes del Comité de Política Social, pero que no se aborda en las decisiones de las Instituciones europeas, es la inmigración: habría que reconsiderar la política migratoria de la Unión Europea y tratar la emigración conforme a nuestras necesidades demográficas y productivas, como una necesidad y una oportunidad de mejorar y no como una vía de aumento del gasto público. Europa necesita la mano de obra, en especial, la mano de obra cualificada, sin que ello suponga condenar a los países de origen a una suerte de nueva colonización, potenciando la colaboración y el desarrollo conjunto para aliviar nuestra necesidad de mano de obra y potenciar al mismo tiempo el desarrollo de los países de emigración.

En general se ha señalado que la idea matriz de las recomendaciones europeas se mueve dentro de los sistemas tradicionales de pensiones, y busca garantizar pensiones adecuadas, seguras y viables, adaptando el sistema al nuevo escenario económico, sin realizar un estudio serio sobre la búsqueda de vías alternativas de financiación. En una situación de crisis económica y de empleo sin precedentes, la financiación de las pensiones de jubilación sigue gravitando sobre el empleo, sobre cotizaciones derivadas de salarios o prestaciones que han sufrido un proceso de reducción considerable. La falta de empleo (cotizantes) y la reducción salarial (cotizaciones) desestabilizan los ingresos⁴⁰.

Dichas orientaciones se enmarcan en lo que se ha denominado una posición intermedia liberal, pues se circunscribe a dos aspectos clave: la intervención pública (endurecimiento de las condiciones para recibir prestaciones, diseño de políticas activas de empleo) y la política de racionalización (medidas de ajuste y contención del gasto público), y en ese marco "lo social recibe un tratamiento en términos de carga que pesa sobre el Estado. La racionalización y contención del gasto social tiende hacia el crecimiento de la asistencialización clásica y la privatización de ámbitos prestacionales (mayor peso del privado complementario o suplementario externo), en donde las dimensiones pública y privada reflejan la repartición de la carga de lo social"⁴¹.

⁴⁰ RODRÍGUEZ PIÑERO Y BRAVO FERRER, M. y CASAS BAAMONDE, M. E.: "El factor de sostenibilidad de las pensiones de jubilación y la garantía de la suficiencia económica de los ciudadanos durante la tercera edad", *Relaciones Laborales*, 2014, núm. 5, p. 3.

⁴¹ MORALES RAMÍREZ, M. A.: "La política de la Unión Europea sobre las pensiones de vejez", *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, 2011, núm. 12, p. 86.