

# SOBRE LA CONDICIONALIDAD DE LOS FONDOS DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA EN MATERIA DE PENSIONES

JOAQUÍN APARICIO TOVAR

---

FEBRERO 2021

1. Con machacona insistencia numerosos medios de comunicación están lanzando un mensaje, cierto que algo confuso, de que para la recepción de los fondos de recuperación y resiliencia el Estado español está sometido a la condicionalidad de llevar a cabo determinadas reformas, en concreto, por lo que aquí interesa, en materia laboral y de Seguridad Social.

Para situar bien el análisis es necesario ante todo dejar claro el problema competencial de la UE en esta materia. En materia laboral, que no es objeto de estas líneas, la Unión tiene amplias competencias compartidas, pero no en remuneraciones, derecho de asociación y sindicación (lo que incluye la negociación colectiva), derecho de huelga y cierre patronal (art. 153.5 TFUE). En materia de Seguridad Social la Unión tiene competencias legislativas mediante directivas, aunque para ello necesita la unanimidad (art. 153. 1 y 2 TFUE) y, en todo caso, esas competencias "no afectarán a la facultad reconocida a los Estados miembros de definir los principios fundamentales de su sistema de seguridad social, ni deberán afectar de modo sensible al equilibrio financiero de este" (art. 153.4 TFUE). Pero, aunque las competencias legislativas de la UE en Seguridad Social son muy limitadas, no quiere decir que no tenga medios para intervenir por otros caminos. Para empezar, están vigentes tanto el *Pacto de Estabilidad y Crecimiento*, como los instrumentos contenidos en el *Six Pack* de 2011 por medio de los cuales la UE se dota de mecanismos para vigilar y controlar el cumplimiento de dicho *Pacto*, pudiendo llegar a imponer sanciones a los Estados incumplidores de hasta el 0.5 % de su PIB. Estas medidas fueron completadas en 2013 con el *Two Pack*, dos reglamentos que permiten una supervisión a fondo de las políticas de los Estados miembros, en especial de aquellos que han recibido algún tipo de ayudas. En el semestre europeo se supervisan los proyectos de presupuestos de los Estados. La UE actúa a través del Método Abierto de Coordinación, o *soft law*, pero en estrecha relación con las duras medias legislativas de *hard law* contenidas en el *Six* y *Two Pack*. También están

vigentes el *Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad* (MEDE) y el *Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Económica y Monetaria*. En esa supervisión hay grandes dosis de discrecionalidad y los criterios políticos están muy presentes, como pasó con Grecia.

Esos instrumentos, como se ha dicho, están vigentes, pero la UE, en marzo de 2020, ha decidido activar la cláusula de salvaguardia que se introdujo en el *Six Pack* y ha dejado en suspenso las reglas del déficit y la deuda ante la gravedad de la situación creada por la pandemia. Es la primera vez que esa cláusula se ha activado. Esa suspensión se aplica a 2020 y 2021 y en el segundo trimestre de este último año se revisará su mantenimiento más allá de ese límite temporal, pero, como resalta la Comisión, “la cláusula general de salvaguardia no suspende los procedimientos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Permitirá a la Comisión y al Consejo tomar las medidas necesarias de coordinación de las políticas en el marco del Pacto, pero al margen de las obligaciones presupuestarias que, normalmente, resultarían de aplicación”<sup>1</sup>. Es decir, el procedimiento del semestre europeo sigue vigente. El 21 de octubre de 2020, el Congreso de los Diputados aprobó con 208 votos a favor la suspensión de las reglas del déficit contenidas en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Estabilidad Financiera de 2012.

2. Ahora mismo el debate que está planteado en pensiones es sobre el mecanismo de revalorización y si se debe alargar el número de años para el cálculo de la base reguladora de la pensión de jubilación (algo no contemplado en los Pactos de Toledo), como una exigencia para acceder a los fondos de recuperación. La ministra de Economía ha dicho que la Comisión Europea lleva varios años avisando de la necesidad de reformas en Seguridad Social para conseguir ahorro de gasto y, por ende, recortes en la pensión, pero esos avisos se hicieron en un tiempo muy distinto, el tiempo del austericidio. La Comisión, en respuesta a la crisis de 2008, vino a lanzar la idea de que los Sistemas de Seguridad Social basados en la técnica financiera de reparto no son *sostenibles*.

La alternativa que proponía a los Estados Miembros era una modificación de sus Sistemas para adaptarlos a uno basado en tres pilares, el primero universal, público, obligatorio y de reparto que garantice prestaciones mínimas, que podrían decirse de supervivencia. Un segundo pilar obligatorio, de capitalización y de gestión privada ligado a la negociación colectiva. El tercero sería de capitalización, individual y voluntario, también, naturalmente,

---

<sup>1</sup> *Comunicación de la Comisión al Consejo relativa a la activación de la cláusula de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento*. COM (2020) 123 final.

gestionado por privados. Para la Comisión la solución propuesta era trabajar más tiempo (atrasar la edad pensionable) y ahorrar, es decir, ir a los fondos de pensiones gestionados por privados. En 2012 reconocía que se han hecho reformas en muchos países en esa línea, pero nada era bastante, había que hacer más, se “deberán realizar nuevos ajustes del gasto” en “una estrategia fiscal fiable que ha de aplicarse con rigor, en consonancia con el marco fiscal del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, teniendo en cuenta debidamente el coste neto de la implementación de una reforma de las pensiones”. La Comisión pasó por alto que, aplicada la devaluación salarial en casi todos los países de Europa por las políticas “de austeridad”, especialmente en los países del sur, la capacidad de ahorro de la mayoría de la población es muy pequeña por no decir nula, por lo que los fondos de pensiones quedan restringidos a una minoría con rentas más altas, es decir, no sirven para atender los estados de necesidad de la población en su conjunto. Las reformas españolas de 2011 y 2013 respondían a esta presión desde la UE. Las ayudas que se dieron a través del MEDE y el TECG exigían a cambio una “estricta condicionalidad”, como también está recogido en el art. 136.3 TFUE.

3. Ya antes de la crisis de la COVID se apreció en la UE un cambio. En un documento conjunto sobre pensiones del Comité de Política Económica y del Comité de Protección Social<sup>2</sup> se señala que las reformas de la última década llevarán en 2070 a que el porcentaje del gasto en pensiones sobre el PIB sea igual que en 2016, aunque con diferencias entre países. Pero, reconoce que ha habido una fuerte contestación social y que la reducción de las pensiones puede dar lugar a problemas de suficiencia, así como incrementar el riesgo de pobreza de los pensionistas cuya renta de reemplazo puede caer en muchos Estados Miembros, a menos que se pongan en práctica nuevas medidas en el mercado de trabajo y pensiones. Ponen en evidencia cuestiones de justicia y solidaridad entre diferentes generaciones y grupos sociales, así como de género y tipos de trabajo, ya que mujeres y precarios están infraprotegidos. La sostenibilidad tiene que ir de la mano de la suficiencia. Es de destacar que no solo mira a la reducción del gasto, sino que afirma la necesidad de buscar, si es necesario, nuevas fuentes de financiación. Con la explosión de la pandemia la reacción de la UE no es la misma que la adoptada frente a la crisis de 2008. No puede serlo porque la Comisión ha constatado que la caída de la economía en la zona euro será en 2020 del 7,8%, el déficit llegará en 2020 al 8,8 % del PIB y la deuda será de 101,7 % en 2020, 102,3 % en 2021 y 102,6 % en 2022. Ante este panorama no hay otro remedio que permitir un desvío de las reglas fiscales, pero hay más. La UE ha puesto en marcha un programa *Next Generation UE* que canalizará cuantiosos fondos en subvenciones y préstamos para los Estados miembros. La Comisión

---

<sup>2</sup> *Joint Paper on Pensions 2019*, Ref. Ares (2020) 393902 -22/01/2020.

afirma en la Comunicación *El momento de Europa: reparar los daños y preparar el futuro para la siguiente generación*: “Más allá de los esfuerzos continuados para hacer frente a la dimensión sanitaria, la UE debe dar prioridad a la dimensión social de la situación, especialmente mediante la aplicación del pilar europeo de derechos sociales. Hemos de invertir en la protección del empleo y en su creación, así como en impulsar nuestra sostenibilidad competitiva forjando una Europa más justa, ecológica y digital”<sup>3</sup>.

4. El 12 de febrero de 2021 el Parlamento y el Consejo han aprobado el *Reglamento por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia*, aunque ya el 22 de enero de este mismo año la Comisión se adelantó al publicar el *Commission Staff Working Document. Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans*. El Mecanismo dispondrá de unos recursos de 312.500.000.000 € para ayudas financieras no reembolsables y hasta un máximo de 360.000.000.000 € en forma de préstamos a los Estados Miembros. El Reglamento destaca que esos medios han de utilizarse, entre otras cosas, para reforzar la cohesión territorial y social y el pilar europeo de derechos sociales. Consta que “la reducción del gasto en sectores como la educación, la cultura y el creativo, y en la atención sanitaria puede resultar contraproducente para lograr una rápida recuperación”. Los Estados deben tomar medidas que mitiguen el impacto social y económico de la crisis y reducir las desigualdades y actuar en torno a seis pilares: transición ecológica; transformación digital; crecimiento inteligente, sostenible e integrador que incluya cohesión económica, el empleo, la productividad, la competitividad, la investigación, el desarrollo y la innovación; la cohesión social y territorial; salud y resiliencia económica, social e institucional; políticas para la próxima generación, la infancia y la juventud (art.3). Esa actuación tiene entre otros objetivos conseguir la neutralidad climática en 2050 y un crecimiento sostenible que fomente la creación de empleo de calidad. Las ayudas se darán para objetivos concretos y la obtención de resultados. Para obtenerlas los Estados miembros deben elaborar planes que han de ser coherentes con el Programa Nacional de Reformas del semestre europeo, con el que están íntimamente ligados, y han de presentarse conjuntamente antes del 30 de abril. El Consejo aprueba la evaluación de los planes para dar las ayudas. El Reglamento impone una vinculación de los planes con la buena gobernanza económica, de tal manera que el Consejo puede suspender los compromisos de pagos cuando decida, “de conformidad con el artículo 126, apartados 8 u 11, del TFUE, que un Estado miembro no ha tomado medidas efectivas para corregir su déficit

---

<sup>3</sup> COM(2020) 456 final, p. 7.

excesivo, a menos que haya determinado la existencia de una recesión económica grave". Los planes han de ser coherentes con los retos del semestre europeo, como ya se ha dicho, así como las recomendaciones más recientes que haya hecho a ese Estado el Consejo. La *Recomendación del Consejo sobre el programa de reformas de 2020 para España*, de julio de 2020, recomienda que se tomen medidas "en 2020 y 2021 con el fin de: 1. Adoptar todas las medidas necesarias, en consonancia con la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, para combatir la pandemia de COVID-19, sostener la economía y respaldar la posterior recuperación de forma eficaz. Cuando las condiciones económicas lo permitan, aplicar políticas presupuestarias destinadas a lograr situaciones presupuestarias prudentes a medio plazo y garantizar la sostenibilidad de la deuda, al tiempo que se fomenta la inversión. Reforzar la capacidad y resiliencia del sistema sanitario en lo relativo a los trabajadores sanitarios y a los productos médicos y las infraestructuras esenciales. 2. Respaldar el empleo mediante medidas encaminadas a preservar los puestos de trabajo, incentivos eficaces a la contratación y el desarrollo de las capacidades. Reforzar la protección por desempleo, en particular para los trabajadores atípicos. Mejorar la cobertura y la adecuación de los regímenes de renta mínima y de apoyo a la familia, así como el acceso al aprendizaje digital".

El Reglamento no impone una condicionalidad consistente en modificar en un sentido o en otro el mecanismo de cálculo de la pensión de jubilación ni una preferencia por un determinado sistema de revalorización, pero se puede advertir la preocupación por la pobreza, el aumento de la desigualdad y la erosión de la cohesión social que se producirían si se endurecen los requisitos de acceso a aquella y la revalorización se aleja del coste real de la vida. Es en el semestre europeo donde estos asuntos están planteados porque la burocracia de Bruselas, con cierta y criticable inercia, puede interpretar que la revalorización de acuerdo con el índice de precios al consumo y no alargar el número de años para el cálculo de la base reguladora podría producir un déficit contrario a la Gobernanza económica. Pero eso no tiene mucha consistencia, no serían más que interpretaciones de los difusos términos con las que se expresan las recomendaciones no regladas. Hay medios para evitar ese supuesto déficit como ya el propio ministro de Seguridad Social señaló en una comparecencia en el Congreso en la Comisión del Pacto de Toledo y, además, nada de ello está en dicho Pacto que se ocupó por el contrario de señalar que: "el compromiso de la Comisión con el sistema de reparto basado en la solidaridad intergeneracional nos lleva a alertar, en línea con recomendaciones anteriores, sobre la necesidad de corregir una excesiva dependencia de las cotizaciones sociales en un contexto productivo y demográfico muy distinto al de las últimas décadas del siglo XX. Si la

revolución tecnológica implica un incremento de la productividad, pero no necesariamente un aumento del empleo, el reto pasa por encontrar mecanismos innovadores que complementen la financiación de la Seguridad Social, más allá de las cotizaciones sociales. Se reforzaría así la estructura financiera del sistema a través de la diversificación de las fuentes de ingresos del sistema, como un aspecto clave para garantizar su sostenibilidad económica y social". Hay que tener en cuenta, además, que las reglas del déficit están suspendidas en 2021.