

JOSÉ LUIS MONEREO PÉREZ
GUILLERMO RODRÍGUEZ INIESTA

DIRECTOR Y COORDINADOR, RESPECTIVAMENTE, DE LA "REVISTA DE DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL LABORUM"

"Lo real es lo que puede figurar en una infinidad de puntos de vista, de combinaciones, de acciones, y es en definitiva una infinidad potencial"

PAUL VALÉRY¹

Viene siendo recurrente en los últimos años, y con mayor intensidad en los meses, una noticia común en todos los medios de comunicación (prensa, radio, televisión, redes sociales...). Se hace referencia a que *"La Seguridad Social saca otros 8.700 millones del Fondo de Reserva... Es la mayor cantidad de dinero utilizada hasta ahora por el Gobierno para pagar pensiones..."* (Diario El País, 1-7-2016), o *"La hucha de las pensiones se agotará en 2017 al ritmo actual de retiradas"* (Diario ABC, 5-7-2016), dando la alarma acerca de la situación del Fondo de Reserva de la Seguridad Social y de cómo hemos pasado de tener unos fondos de 66.815 millones de euros en 2011 a 25.167 millones de euros en 2016. A continuación se nos ofrecen estudios, análisis, etc., de las razones por las que hemos llegado a esta alarmante situación y de los peligros a corto plazo que tiene el sistema de Seguridad Social para su supervivencia.

Básicamente casi todos los análisis que se hacen de la situación vienen a coincidir en las causas –conjgadas en plural– por las que hemos llegado a esta situación, a saber:

-El ritmo de crecimiento del gasto de las prestaciones no se frena pese a las importantes reformas llevadas a cabo en 2007 y 2011. Y eso que todas ellas han tenido como horizonte reducir el importe de las pensiones y evitar su crecimiento.

-Las cotizaciones han perdido su valor como fuente del sistema y del Fondo de Reserva. Y ello viene dado por la política de reducción salarial (devaluación salarial), de la contratación temporal y/o a tiempo parcial (uno de los factores determinantes de la precariedad laboral), del favorecimiento del autoempleo con alta en sistema como autónomo con una muy reducida cotización, etc.

-Que las políticas de empleo vayan a cargo de las cotizaciones en forma de reducción en la cotización.

-El uso del Fondo de Reserva para políticas interesadas (por ejemplo para satisfacer –parcialmente– un complemento a mínimos de las pensiones más bajas) que deberían de ser atendidas vía impositiva y no con cargo al mismo.

-Etcétera.

¹ VALÉRY, P.: *Cuadernos (1834-1945)*, Barcelona, Galaxia Gutenberg/Círculo de lectores, Selección e introducción de A. Sánchez Robayma, 2007, pág.148

Y, por otro lado, se realizan sugerencias de cómo afrontar este reto y evitar la dilapidación del Fondo de Reserva entre ellas una se está abriendo camino para las pensiones de supervivencia, su financiación vía impuestos, que evidentemente reducirán el gasto en pensiones, pero que no es otra cosa que una deriva hacia una asistencialización del Sistema con lo que ello lleva consigo. En todo caso, no es aventurado afirmar que toda esta problemática continuará siendo abordada a través de próximas reformas legislativas.

Un análisis más detenido puede verse en nuestro Editorial «La situación de la “Hucha de las Pensiones”. A propósito de las últimas disposiciones del Fondo de Reserva de la Seguridad Social y las limitaciones intrínsecas de este instrumento de garantía», al número 5/2015 de esta Revista.

La idea de contribuir al debate con rigor sobre la sostenibilidad del sistema de Seguridad Social, es un acierto. Este número monográfico dedicado al análisis de *“Las medidas de Seguridad Social de fomento del empleo y su incidencia en la sostenibilidad del sistema en España e Italia”*, estamos seguros que será un importante referente.

El estudio monográfico dirigido por las profesoras GARCÍA ROMERO y LÓPEZ ANIORTE, se inicia con un análisis de la incidencia de *“Los incentivos al empleo juvenil en el contexto de las política de empleo y protección social”* a cargo del profesor CAVAS MARTÍNEZ. Considera el mismo, que la inserción laboral de los jóvenes siempre ha sido un reto para las políticas de empleo, especialmente en tiempos de crisis, con tasas de paro juvenil que duplican la media de la población adulta. En el plano de las políticas laborales para la activación del mercado de trabajo, los diversos gobiernos que de todo corte o color político ha tenido España se han volcado en luchar contra el desempleo, mayoritariamente, utilizando mayoritariamente medidas de incentivación económica consistentes en reducción de los costes de seguridad social y cuya eficacia en términos de creación de empleo a medio y largo plazo no está contrastada. Sostiene que son numerosas las voces autorizadas que han cuestionado que ésta sea la mejor manera de luchar contra el desempleo juvenil y de invertir los importantísimos fondos europeos recibidos a tal propósito; concluyendo que estos fondos quizás sirvan para espolear la contratación del joven durante un período concreto (mientras dure la bonificación o el contrato subvencionado) pero que difícilmente contribuirán a crear verdaderamente empleo y a insertar de forma definitiva a los jóvenes beneficiarios de tales planes y medidas. Considera en definitiva que la lucha contra el desempleo es prioritario en todas las edades, pero que debería de buscarse otras medidas que no sean cortoplacistas y avanzar en la mejora del sistema educativo general señalando que las mismas deben ir dirigidas a una conexión entre la oferta de títulos y cualificaciones con lo que realmente necesita el mercado de trabajo; a potenciar la formación profesional y las prácticas no laborales en empresa; a potenciar programas que combinen formación-empleo y fortalecer los servicios públicos de empleo como en su papel de facilitadores de oportunidades para los más jóvenes.

El análisis de la situación de los *“Desempleados de larga duración: medidas de incentivación del emprendimiento y del empleo”* es llevado a cabo por la profesora GARCÍA ROMERO. Sostiene que no es absoluta la separación entre políticas pasivas y activas de empleo, sino que la tendencia a fomentar la transición entre el desempleo subsidiado y la actividad laboral por cuenta propia o ajena, permitiendo la compatibilidad –total o parcial– entre ambas situaciones, de modo que se lo que se busca es incentivar la reincorporación por

parte del desempleado, coordinación ambas políticas. El estudio analiza los principales programas y medidas que tienen como destinatarios a beneficiarios de prestaciones o subsidios por desempleo, y que se sirven de la prestación económica que tienen reconocida para subvencionar su contratación como trabajadores por cuenta ajena, o la realización de trabajos de utilidad social. Y termina advirtiendo que cuando dichas medidas se destinan prioritariamente a los desempleados beneficiarios de ayudas públicas, pueden llegar a generar el efecto perverso de lograr un mayor desamparo de la restante población inactiva que carece de cualquier protección. En las páginas que siguen se valorará, asimismo, las consecuencias de la preterición de otros colectivos demandantes de empleo.

Bajo el título *“El desempleo parcial: algunas cuestiones”*, el profesor CÁMARA BOTÍA analiza la modalidad de desempleo que es consecuencia de una reducción temporal de la jornada de trabajo y del salario, estudiando su configuración legal. Su autor se hace una pregunta, ¿Hay desempleo parcial al margen de los arts. 47 ET y 262.3 LGSS? Responde sobre un supuesto el de sucesión de contratos y de variación de jornada de los profesores de religión el reconocimiento de prestaciones de desempleo parcial se presenta desvinculado de una previa medida *ex art.* 47.2 ET. Entiende que en este reducido ámbito se rompe, el vínculo establecido por la ley entre regla laboral y norma de seguridad social: la prestación por desempleo parcial no es sólo una medida de acompañamiento a una decisión de ajuste laboral en la empresa sino que se constituye en institución con entidad propia.

El apartado 4º de la Disposición Final 5ª de la LGSS de 1994, habilitó al Gobierno para regular dentro de la acción protectora por desempleo, con carácter específico y diferenciado del nivel contributivo y el asistencial el establecimiento de un nuevo nivel de protección, una nueva ayuda, la renta activa de inserción, dirigida a determinados desempleados con especiales necesidades económicas y dificultades para encontrar empleo. Del análisis de las diferentes situaciones controvertidas y de las soluciones judiciales que en torno a la misma se han venido produciendo se encarga el estudio de la profesora SELMA PENALVA, con el título *“Renta activa de inserción para parados de larga duración y especiales dificultades de empleabilidad”*. Entiende el autor que a tenor de los datos con los que trabajador que el número de beneficiarios de esta prestación, pese al aumento generalizado de las cifras de contratación laboral y el descenso global que experimenta el número de demandantes de empleo, ha seguido en aumento. Y ello, a pesar del notable endurecimiento de los requisitos de acceso a esta prestación que llevó a cabo el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio. Algo previsible ya que desde el momento en que se combina el incremento de la edad de acceso a la jubilación, con unas elevadísimas cifras de desempleo, la consecuencia directa es sin duda el incremento de desempleados de larga duración, mayores de 45 años y sin ingresos, colectivo de atención preferente por parte de la RAI. Parece que el legislador ha encontrado en esta técnica una forma de reducir el gasto público, pues si el desempleado no puede acceder (al haberse endurecido el presupuesto de la edad) a la pensión de jubilación, aunque la prolongación de la situación de falta de empleo lo convierta en beneficiario de la RAI, al ser esta prestación de escasa cuantía (80% IPREM anual) y duración determinada en el tiempo (en principio, de 11 meses), seguirá suponiendo un ahorro para el Estado, que se evitar tener que hacer frente a la pensión de jubilación, de cuantía generalmente muy superior.

A la vista de ello la autora se cuestiona si a tenor de las diversas propuestas políticas que, en busca de una generalización del Estado del Bienestar, persiguen ampliar de forma

sustancial tanto la cuantía como el elenco de potenciales beneficiarios de la Renta Activa de Inserción, si en el momento actual ¿tendría cabida en nuestro ordenamiento jurídico una Renta de Inserción de aplicación generalizada?

Del análisis de las “*Medidas de apoyo al emprendimiento individual*” se ocupa, por su parte, la profesora FERNÁNDEZ COLLADOS. El estudio se limita al análisis y la reflexión crítica de dos medidas de apoyo directo al autoempleo individual: las subvenciones al programa de promoción del empleo autónomo entre los demandantes de empleo; y las bonificaciones y reducciones en las cotizaciones a la Seguridad Social, y a una medida de apoyo indirecto: los instrumentos de conciliación de la vida familiar y el autoempleo. Finaliza su análisis con una importante batería de conclusiones, como por ejemplo: a) Considera que ha sido un acierto que la Ley 31/2015 haya procedido a la reordenación de los incentivos en las cotizaciones a la Seguridad Social, la armonización de requisitos y obligaciones., si bien resulta discutible la eficacia de la mejora de los incentivos ya existentes y de la implementación de otros nuevos; y b) que si bien los incentivos en las cotizaciones a la Seguridad Social, deberían estar orientados a determinados colectivos con especiales dificultades de inserción en el mercado de trabajo, por el contrario la conocida como “Ley de Emprendedores” hace extensible la mal llamada “tarifa plana para autónomos” a cualquier emprendedor novel, siendo tales ayudas sufragadas prácticamente por la Seguridad Social

Una medidas que se consideran que obstaculizan el incremento del número de cotizantes es la exclusión del RETA de las personas menores –de 18 años– que trabajan por cuenta propia. De su análisis y estudio se ocupa la profesora RODRÍGUEZ EGÍO , con el título “*Medidas que obstaculizan el aumento de cotizantes: la exclusión del RETA ex LGSS 2015 de las personas menores que trabajan por cuenta propia*” concluyendo la falta de un marco normativo adecuado que garantice la protección de las personas autónomas menores de edad supone un abandono del legislador de este colectivo en materia de la seguridad y salud en el trabajo y protección social, dejando en manos del propio menor o de sus representantes su protección, al tiempo que afecta de forma negativa al desarrollo económico y social del país.

La profesora LÓPEZ ANIORTE bajo el título “*Profesiones colegiadas y Seguridad Social: ¿ante el final de un desencuentro?*” analiza la situación de los profesionales tras veinte años después de la aprobación de la Ley 30/1995. Entiende que se ha ido avanzando en el camino hacia la integración en el RETA de los profesionales colegiados; sin embargo, en muchos casos dicha integración continúa siendo opcional, en detrimento de la financiación del sistema de la Seguridad Social. Mantiene que la facultad de optar entre una mutualidad privada y el RETA no casa bien con la obligatoriedad de nuestro Sistema y con el principio financiero de reparto. Recuerda que ya el TC en su sentencia 68/1982 indicaba que la propia naturaleza del Sistema de la Seguridad Social exige que su extensión se produzca de forma obligatoria a amplias colectividades pues, de admitirse la inclusión individual y facultativa, puede distorsionarse su sistema de financiación y de cobertura de riesgos. Sostiene que el régimen de opción, presenta una doble cara: a) La de ser un sistema privilegiado pues les faculta para elegir quedar fuera del Sistema de la Seguridad Social (con la consiguiente pérdida de cotizantes), lo que les permite, por ejemplo, eludir las normas sobre concurrencia con otras pensiones o sobre compatibilidad entre trabajo y pensión; y b) la opción por el mutualismo como cobertura puede suponer un déficit de protección en prestaciones temporales tan relevantes como la maternidad, lo que facilita la perpetuación de los roles de género.

El análisis de las “*Medidas dirigidas a prolongar la vida activa desde la mirada del Derecho de la Unión Europea*”, es el objeto de estudio del investigador ORTÍZ GONZÁLEZ CONDE. Sostiene que las últimas reformas en materia de pensiones aprobadas por España tienen inicio y fin en las recomendaciones europeas, aun siendo competencia nacional la definición del sistemas de pensiones; de ahí la sutileza del método empleado por la Unión Europea. Por otro lado advierte que, en ocasiones, tales recomendaciones son desconcertantes, como la celeridad en la regulación del factor de sostenibilidad (previsto en la reforma de 2011 con entrada en vigor en 2027). Esta celeridad, junto con las cifras macroeconómicas y la revisión abierta y constante del sistema, conducen a las pensiones a un escenario continuo de incertidumbre. No obstante advierte que no se trata de cuestionar tales recomendaciones sino más bien su uso. Los objetivos marcados responden a políticas concretas, y la política no deja de ser según la RAE, el arte o traza con que se conduce un asunto o se emplean los medios para alcanzar un fin determinado. La cuestión verdadera, entonces, estaría –se pregunta– en los fines que realmente se quieren alcanzar. ¿Es posible, en fin, otra política europea?

De las “Medidas que desincentiva el incremento del número de cotizantes. Supuestos de compatibilidad entre el trabajo y la pensión de jubilación” se ocupa el el profesor RODRÍGUEZ INIESTA. Comienza su análisis recordando que tradicionalmente las notas delimitadoras de la jubilación eran el cese total en el trabajo de carácter voluntario al cumplimiento de una determinada edad. Si embargo la situación actual ha cambiado tanto, que difícilmente se puede decir que se mantengan las mismas, al menos, tal y como eran entendidas en los inicios de la protección de esta contingencia. El estudio se centra en una de ellas, en el cese total en la actividad. Y concretamente en las múltiples posibilidades actuales de acceder a la pensión de jubilación y mantener la actividad, bien de forma total o parcial. Se analizan las diversas posibilidades que ofrece actualmente el régimen jurídico de la compatibilizar el disfrute de la pensión de jubilación con el trabajo, así como de las principales controversias que se plantean en torno a ello. Y por último hacen algunas consideraciones o reflexiones finales acerca de las razones o motivaciones de esta tendencia de facilitar la compatibilidad y su incidencia en el número de cotizantes a la Seguridad Social.

Y, por último, un acercamiento al estado de la protección a los trabajadores en situación de desempleo y la reforma en el empleo llevada a cabo en 2015 en Italia nos la ofrece la profesora SIGNORINI de la Universidad de Bergamo, con el título “*Trattamenti di disoccupazione e strumenti per l’inserimento in la ricollocazione in el mercato del lavoro in Italia*”. Nos ilustra del complejo y variado sistema de incentivos a la contratación que en el último año se han venido a implantar, así como de la creación de una serie de estructuras organizativas para satisfacer las necesidades de aquellos que perdieron el empleo ofreciéndoles servicios y rutas específicas para su vuelta al mercado de trabajo.

En definitiva, tenemos la satisfacción de que contar con un conjunto de aportaciones de gran calidad sobre un tema de máxima actualidad.

