

El nuevo gobierno alemán planea sustituir el «Hartz IV» por un «Subsidio para el ciudadano». ¿cambio de paradigma en el derecho de la garantía existencial o adaptación legal inevitable?

The new German government plans to replace the "Hartz IV" with a "Subsidy for the citizen". Paradigm shift in the law of existential guarantee or inevitable legal adaptation?

MARIA PANNENBERG *Funcionaria de la Agencia Federal de Empleo
BERLÍN¹*

Cita sugerida: PANNENBERG, M. "El nuevo gobierno alemán planea sustituir el «Hartz iv» por un «Subsidio para el ciudadano». ¿cambio de paradigma en el derecho de la garantía existencial o adaptación legal inevitable?". *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. 31 (2022): 147-157.

Resumen	Abstract
Tras 16 años de gobierno de liderazgo conservador de Angela Merkel (CDU), que decidió no presentarse a la reelección, ha pasado a gobernar una alianza entre los social-demócratas (SPD), los Verdes y los Liberales (FDP), bajo el nuevo Canciller Olaf Scholz (SPD). Pocos meses después de la elección, el gobierno tripartito firmó un acuerdo titulado «Atreverse a Más Progreso», que define los objetivos futuros de la política de Alemania. El contrato se centra igualmente en cambios del sistema de seguridad social. En este contexto, el nuevo gobierno ha puesto de relieve que la controvertida seguridad básica de los demandantes de empleo, también conocida como Hartz IV, se modificará y cambiará su denominación por la de «subsidio para el ciudadano» (Bürgergeld). El presente artículo resume los puntos más importantes relativos a los planes para este sistema de seguridad social en Alemania.	After 16 years of conservative-led government under Angela Merkel (CDU), who choose not to stand for re-election, an alliance between Social Democrats (SPD), Greens and Free Democrats (FDP) took office under the new Chancellor Olaf Scholz (SPD). A few months after the election the three-party government signed an agreement titled «Dare More Progress», which defines the future goals of Germany's politics. The contract as well focused changes of the social system. In this context the new government has pointed out that the controversial basic security for job seekers also known as Hartz IV will be modified and renamed as «citizen's income» (Bürgergeld). The following article sums up the most important points regarding the plans for this social system in Germany.
Palabras clave	Keywords
Alemania; Elecciones; Hartz IV; Prestaciones asistenciales; Subsidio para el ciudadano; Subsidio para el ciudadano	Germany; Election; Hartz IV; Welfare Benefit; Citizen's income; Bürgergeld

1. INTRODUCCIÓN

Septiembre de 2021: Alemania ha votado, y ha marcado así el punto de partida para un cambio de Gobierno. Por primera vez desde 2005, la CDU/CSU [esto es, el centro-derecha alemán] ya no formará parte del Gobierno federal. El 07.12.2021, la alianza-semáforo compuesta por el SPD [esto es, el partido socialdemócrata], el FDP [esto es, el partido liberal] y Los Verdes firmó un Contrato de Coalición en Berlín, y también determinó con ello la futura orientación política de

¹ La autora trabaja en el servicio de revisión interna de la Agencia Federal de Empleo. En lo que sigue, la autora expresa su opinión personal, y no la de la Agencia Federal de Empleo. Traducción al castellano, desde el alemán original, de Alberto Arufe Varela.

Alemania. Precisamente con el título del Contrato de Coalición, «Atreverse a Más Progreso»², el nuevo Gobierno alemán quiere subrayar su voluntad de cambio. Aunque el Contrato de Coalición no es jurídicamente vinculante, sí sirve como una orientación clara de los objetivos de la alianza de gobierno.

Bajo el lema «Atreverse a Más Progreso», se formulan también numerosos planes de cambios en el sistema de seguridad social de Alemania. El aseguramiento básico para los demandantes de empleo [esto es, la protección no contributiva por desempleo], coloquialmente conocido como «Hartz IV», debe ser sustituido por un «subsidio para el ciudadano». Según el borrador del plan, de alrededor de 180 páginas, el objetivo es el de respetar la dignidad de la persona, y de promover la participación social más de lo que se había hecho hasta ahora³. En este contexto, es cuestionable si, después de 15 años del «Hartz IV», se trata de un cambio de paradigma o sólo de un cambio de etiqueta. Para evaluar esto, es necesario examinar más de cerca el Contrato de Coalición y compararlo con las bases jurídicas actuales.

2. IMPLANTACIÓN DEL «HARTZ IV» - UNA MIRADA RETROSPECTIVA

A principios de la década de los años setenta del siglo pasado, cambiaron en Alemania tanto las condiciones marco de la economía, como también las condiciones marco del mercado de trabajo. El crecimiento económico cayó bruscamente, mientras que las tasas de inflación aumentaron significativamente (estanflación). Sin embargo, el aumento del empleo femenino y la contratación de trabajadores extranjeros, conocidos en el pasado como «trabajadores invitados», aumentó la oferta de puestos de trabajo. Desde entonces, el desempleo en Alemania se encuentra en fase de persistencia⁴. Además, cuando el Tribunal Federal de Cuentas⁵ descubrió la manipulación de las estadísticas de colocación en la Oficina Federal de Trabajo, en el año 2002, se incrementó la necesidad gubernamental de operar una reforma⁶. La comisión para «Las prestaciones modernas de servicios en el mercado de trabajo», constituida en el año 2002 bajo la presidencia del Dr. Peter Hartz, recomendó fusionar la asistencia al desempleo y la asistencia social para personas activas al amparo de un único ente gestor. Con la entrada en vigor de la Cuarta Ley para las prestaciones modernas de servicios en el mercado de trabajo, que se produjo el 1 enero 2005, la asistencia al desempleo financiada por el Gobierno federal, y partes de la asistencia social para personas activas financiadas por los ayuntamientos, se combinaron en una nueva prestación -el aseguramiento básico para los demandantes de empleo-, la cual se codificó en el Segundo Libro del Código alemán de Seguridad Social (esto es, en su acrónimo en alemán, el SGB II)⁷.

Desde entonces, todas las personas activas, a partir de los 15 años de edad y hasta conseguir la pensión ordinaria de jubilación, que tengan su residencia habitual en Alemania y necesiten de asistencia en el sentido de la Ley, tienen derecho a prestaciones para garantizar su sustento (prestaciones pasivas). Además, las personas que no pueden trabajar también tienen derecho a las prestaciones a que se refiere el SGB II, en la medida en que vivan en un domicilio con un beneficiario de prestaciones que pueda trabajar, y sea asimismo evaluada como persona necesitada de asistencia, de acuerdo con las disposiciones del SGB II⁸. Los miembros de la denominada comunidad de necesidades en el sentido del SGB II son, como regla, parejas de los beneficiarios de

² Cfr. *Contrato de Coalición 2021-2025: Atreverse a Más Progreso*, pág. 1.

³ Cfr. *Contrato de Coalición 2021-2025: Atreverse a Más Progreso*, pág. 6, y págs. 75 y ss.

⁴ Cfr. Central Federal para la Formación Política, febrero 2020, *Daten und Fakten: Arbeitslosigkeit*.

⁵ El Tribunal Federal de Cuentas, de conformidad con el parágrafo 1, inciso 1, de la Ley del Tribunal Federal de Cuentas, es una suprema autoridad administrativa federal y, como órgano independiente, está sometido únicamente a la Ley.

⁶ Cfr. Central Federal para la Formación Política, octubre 2020, *Die öffentliche Arbeitsvermittlung*.

⁷ Cfr. Cámara Baja alemana, septiembre 2003, Actas 15/1516, especialmente pág. 1, y págs. 41 y ss.; y *Boletín Oficial Federal I*, 2003, pág. 2954.

⁸ Cfr. parágrafo 7, apartado 1, inciso 1, núms. 1 a 4, del SGB II, en conexión con el parágrafo 7, apartado 2, inciso 1, del SGB II.

prestaciones que pueden trabajar, y/o sus hijos solteros menores de 25 años⁹. Para el examen de la necesidad de asistencia y la determinación de la cuantía de la prestación, se considera la comunidad de necesidades en su integridad. En la práctica, no obstante, primero se determinan las necesidades de los miembros individuales de la comunidad de necesidades. De éstas, se deducen a su vez hasta cierto punto los ingresos y bienes (con la concesión de bonificaciones). Si el resultado es el derecho a la prestación, y éste no puede ser cubierto por medio de la asistencia de familiares o de otros gestores de prestaciones de seguridad social¹⁰, entonces el derecho se establece de conformidad con el SGB II.

Como prestación de seguridad social financiada con impuestos, el importe de las prestaciones (pasivas) no se basa en ingresos obtenidos previamente, sino que se limita a la cuantía que resulta obligatoriamente necesaria para la garantía de la existencia¹¹. En consecuencia, la cuantía del derecho prestacional se mide de manera que se garantice económicamente tanto la existencia física como también la participación en la vida política, cultural y social¹². Las necesidades a que se refiere el SGB II consisten, según el párrafo 19, apartado 13, inciso 3, del SGB II, en la necesidad ordinaria, la necesidad adicional y la necesidad de alojamiento y calefacción. La necesidad ordinaria se abona como importe global mensual¹³. Literalmente y jurídicamente, las necesidades adicionales representan un complemento a la necesidad ordinaria. Si las necesidades no se llegan a cubrir por medio de la necesidad ordinaria, entonces determinados grupos de personas pueden reclamar la necesidad adicional a que se refiere el párrafo 21 del SGB II. A diferencia de la necesidad ordinaria y de la necesidad adicional, la concesión de prestaciones de alojamiento y calefacción no se rige por una tasa de prestación global, sino que se adopta en función de la cuantía de los gastos reales, en la medida en que éstos se consideran apropiados de acuerdo con los valores municipales locales.

A la gama de prestaciones del SGB II, además, también pertenecen las prestaciones para la inserción en el trabajo (prestaciones activas). Las prestaciones de inserción son amplias, y comprenden tanto el asesoramiento como también la concesión de prestaciones para la preparación o para el comienzo de un empleo o de una acción de formación profesional. Como parte del presupuesto de colocación, se pueden reembolsar por los gestores de los servicios, por ejemplo, los costes de solicitud o los costes de viajes a las entrevistas de trabajo¹⁴. Pero también se incluyen en el repertorio de las prestaciones de inserción, asimismo, ayudas a los empresarios (por ejemplo, ayudas para la inserción) o la financiación de la formación continua.

En resumen, el aseguramiento básico para los demandantes de empleo sirve para el reforzamiento de la justicia social y de la igualdad de oportunidades en Alemania. Sin embargo, la motivación de la Ley pone el foco, ante todo, en la activación de las capacidades de autoayuda¹⁵. En consecuencia, las prestaciones de carácter activo (prestaciones para la inserción en el trabajo) deben tener prioridad sobre las prestaciones pasivas (prestaciones en dinero). En términos del Estado social activo, se aplica lo siguiente: «no hay derechos sin responsabilidades»¹⁶ - no hay derechos sin obligaciones. Este principio de prestación y de contraprestación se refleja en el fundamento determinante del SGB II: fomentar y exigir¹⁷. En consecuencia, la concesión de la prestación se anuda al cumplimiento de determinadas obligaciones. Si una persona con derecho a la prestación no

⁹ Cfr. párrafo 7, apartado 3, del SGB II.

¹⁰ Cfr. párrafo 9, apartado 1, del SGB II, en conexión con el párrafo 5 del SGB II.

¹¹ Cfr. párrafo 1, apartado 1, del SGB II.

¹² Cfr. Sentencia del Tribunal Constitucional de 9.2.2010, referencia oficial 1 BvL 1/09, marg. 135.

¹³ Cfr. párrafo 20, apartado 1, inciso 3, del SGB II.

¹⁴ Cfr. párrafo 16 del SGB II, en conexión con el párrafo 44 del Libro Tercero del Código alemán de Seguridad social (esto es, en su acrónimo en alemán, SGB III).

¹⁵ Cfr. Cámara Baja alemana, septiembre 2003, Actas 15/1516, pág. 51.

¹⁶ Cfr. GIDDENS, Anthony, *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, Polity Press (Cambridge, 1999), pág. 65.

¹⁷ Cfr. Central Federal para la Formación Política, febrero 2020, *Aktivierender Staat und aktivierende Arbeitsmarktpolitik*.

cumple estos deberes sin un motivo importante, entonces el *Jobcenter* debe limitar el derecho al pago (exigir). Al gestor de la prestación no le corresponde ninguna discreción al respecto¹⁸. En sentido contrario, se encuentra el tenor literal de la ley en relación con las prestaciones activas (fomentar), cuya concesión queda a discreción del *Jobcenter*¹⁹.

3. «ATREVERSE A MÁS PROGRESO» - EL CONTRATO DE COALICIÓN

El primer objetivo declarado de la nueva coalición entre el SPD, los Verdes y el FDP es que debe convertirse «el Estado social en más cercano al ciudadano, más transparente y menos burocrático»²⁰. Al respecto, según el Contrato de Coalición, es necesario avanzar en la digitalización de las prestaciones. Se deben simplificar los umbrales de acceso y la posibilidad de reclamación de prestaciones estatales, y así, contribuir a una mejora de la proximidad ciudadana²¹. Además, el nuevo Gobierno planea sustituir el aseguramiento básico para demandantes de empleo por un subsidio para el ciudadano. El objetivo prioritario de la nueva prestación de seguridad social debe ser el de respetar la dignidad de las personas y el de mejorar el fomento de la participación social²². Su formulación ya indica que, en la configuración futura del subsidio para el ciudadano, deben tomarse en consideración los puntos críticos del pasado. Asimismo, se presenta la posibilidad, de un lado, de anclar la nueva regulación a la jurisprudencia existente; y de otro lado, de incorporar las experiencias de la pandemia. Cabe reconducir las modificaciones planeadas a los tres ámbitos temáticos que se mencionan a continuación.

3.1. APERTURA DE LOS REQUISITOS DE ACCESO

En principio, después de perder su trabajo en Alemania, las personas tienen derecho inicialmente a la prestación por desempleo a que se refiere el Libro Tercero del Código alemán de Seguridad Social (esto es, en su acrónimo en alemán, el SGB III). Aquí, el requisito previo es que el solicitante haya mantenido una relación laboral con deber de cotizar a la seguridad social, o que tuviera deber de cotizar por otros motivos (por ejemplo, percepción del subsidio de incapacidad temporal), al menos doce meses en los últimos 30 meses anteriores a su inscripción como demandante de empleo²³. La cuantía de la prestación de desempleo a que se refiere el SGB III se basa, por simplificar, en el salario promedio del último año²⁴. Los desempleados perciben un 60 ó un 67 por ciento de ello, por un período de 6 a 12 meses²⁵. Tras el transcurso del período a que se refiere el SGB III, las personas tienen en principio un derecho a prestaciones, en virtud del SGB II («Hartz IV»).

Para mitigar financieramente la pérdida de estatus asociada a la percepción del «Hartz IV», los beneficiarios del aseguramiento básico para demandantes de empleo que antes habían percibido las prestaciones a que se refiere el SGB III, recibían en el pasado un complemento temporal²⁶. Éste se habilitó tras el primer año, y se eliminó después de 2 años²⁷. Con la Ley de acompañamiento de los presupuestos del año 2011, este complemento se suprimió sin sustituto²⁸. El subsidio para el ciudadano del Contrato de Coalición prevé ahora, de nuevo, la introducción de normas destinadas a reducir cualquier pérdida de estatus. Sin embargo, no se planea una vinculación a los ingresos

¹⁸ Cfr. WEBER, Anja, *Juris Praxiskommentar SGB II*, 5ª ed., Juris (Saarbrücken, 2020), parágrafo 32, marg. 59.

¹⁹ Cfr. párrafos 2 y ss. del SGB II.

²⁰ Cfr. *Contrato de Coalición 2021-2025: Atreverse a Más Progreso*, pág. 72.

²¹ *Ibidem*.

²² *Ibidem*, pág. 6.

²³ Cfr. parágrafo 137, apartado 1, núm. 3, del SGB III; parágrafo 142, apartado 1, inciso 1, del SGB III.

²⁴ Cfr. párrafos 149 y ss. del SGB III.

²⁵ Cfr. parágrafo 147, apartado 2, del SGB III.

²⁶ 160 euros para personas solteras, 320 euros para parejas (cónyuges) no separadas, y 60 euros por cada hijo menor de edad que conviva con la persona con derecho al complemento.

²⁷ Cfr. Cámara Baja alemana, septiembre 2003, Actas 15/1516, pág. 47.

²⁸ Cfr. Ley de acompañamiento de los presupuestos de 2011, *Boletín Oficial Federal*, diciembre 2010, artículo 15, núm. 4, pág. 1885.

anteriores, como en el pasado. En los dos primeros años de percepción del subsidio para el ciudadano, no debe efecturarse ninguna valoración de bienes ni tampoco debe examinarse la idoneidad de los costes de alojamiento²⁹.

Debido a la corona-pandemia, ya existe un acceso simplificado a las prestaciones del aseguramiento básico para demandantes de empleo. En consecuencia, la verificación del patrimonio está parcialmente suspendida desde el comienzo de la pandemia, esto es, no se lleva a cabo ningún examen del patrimonio, en la medida en que los solicitantes manifiesten no disponer de ningún bien importante (más de 60.000 euros por un miembro del domicilio, y 30.000 para cada miembro adicional del domicilio)³⁰. No existe una formulación tan restrictiva para los primeros dos años en el Contrato de Coalición. Sólo se indica que se incrementarán los bienes no computables (bienes de ahorro) y que se simplificará su verificación. De ello, cabe concluirse que, al menos tras el transcurso de dos años, deben adoptarse las normas del acceso simplificado, con inclusión del examen de los bienes, siempre que los solicitantes declaren que su patrimonio no es importante en el sentido de la ley.

Según el Contrato de Coalición, los costes reales de alojamiento y de calefacción siempre deben tomarse en consideración en los primeros dos años³¹. Esto también se corresponde con la actual regulación transitoria, en el marco del acceso simplificado. Tras el transcurso de los dos años, debe seguir realizándose la verificación de la idoneidad de los costes de alojamiento y calefacción. Los costes reales de alojamiento y calefacción sólo se cubren en la medida en que se consideren adecuados, de acuerdo con los valores municipales locales. Si los costes exceden del alcance adecuado, como regla, se reconocen como máximo para seis meses y, además, se reducen al importe adecuado³². Si al beneficiario de la prestación no le resulta posible disminuir sus costes en ese período (por ejemplo, mudándose), entonces debe pagar él mismo la diferencia respecto de las necesidades reales de alojamiento y calefacción.

En relación con la práctica existente, de reconocimiento sólo parcial de los costes de alojamiento, se critica, de un lado, que los valores municipales a menudo son demasiado pequeños. En los últimos años, se observa un enorme aumento de los alquileres. Esto incrementa, para los perceptores de la prestación, la presión de desplazamiento en zonas del interior de la ciudad -se promueve la gentrificación³³-. De otro lado, cada municipio elabora sus propios conceptos específicamente regionales, relativos a la declaración de la idoneidad. Sin embargo, éstos no cumplen en su mayoría con los requisitos que impone la jurisprudencia para un concepto concluyente³⁴. En este contexto, la coalición planea una mejora de las normas legales para la determinación de los límites de la idoneidad. La concesión debe hacerse más transparente en el futuro y llevarse a cabo según un importe global específicamente regional, que se examine anualmente y, llegado el caso, se pueda adaptar³⁵. Esto es una clara desviación de la práctica actual, la cual, de un lado, tiene en cuenta las características específicamente regionales; y de otro lado, puede aumentar la transparencia y la aplicación jurídicamente segura, a través de una norma de ámbito federal sobre importes globales. Sin embargo, en qué medida se pretende aumentar los costes de alojamiento y calefacción a reconocer, es un tema que sigue abierto.

²⁹ Cfr. *Contrato de Coalición 2021-2025: Atreverse a Más Progreso*, pág. 75.

³⁰ Cfr. parágrafo 67, apartados 2 y ss., del SGB II, en conexión con Agencia Federal de Empleo (diciembre 2021), *Weisungen zum Gesetz für den erleichterten Zugang zu sozialer Sicherung und zum Einsatz und zur Absicherung sozialer Dienstleister aufgrund des Coronavirus SARS-CoV-2 sowie ergänzende Regelungen*, núm. 1.2, apartado 4.

³¹ Cfr. *Contrato de Coalición 2021-2025: Atreverse a Más Progreso*, pág. 75.

³² Cfr. parágrafo 22, apartado 1, inciso 3, del SGB II.

³³ Cfr. HOLM, Andrej, *Zwangsräumungen und die Krise des Hilfesystems in Berlin*, Humboldt-Universität zu Berlin-Institut für Sozialwissenschaften, Stadt- und Regionalsoziologie (Berlin, 2015), págs. 35 y ss.

³⁴ Cfr. BERLIT, Uwe, «Aktuelle Entwicklungen in der Rechtsprechung zu den Kosten der Unterkunft (Teil 1)», *Infoalzo*, núm. 6 (2014), pág. 243.

³⁵ Cfr. *Contrato de Coalición 2021-2025: Atreverse a Más Progreso*, pág. 75.

Las condiciones más fáciles de acceso en los primeros dos años pueden conducir a que los perceptores de la prestación se pueden concentrar prioritariamente en su integración (sostenible) en el mercado de trabajo, sin llegar a estar cohibidos por la presión financiera. En este contexto, no obstante, hay que señalar que casi dos tercios de todos los beneficiarios de prestaciones ordinarias, han estado percibiendo prestaciones más de 2 años. Las mejoras expuestas anteriormente, por tanto, afectan a la parte más pequeña de los perceptores de prestaciones³⁶.

Finalmente, los requisitos de acceso se abren de tal forma que, en relación con los límites de ingresos, se deben incrementar los importes libres de impuestos que no se toman en consideración. Los ingresos de los estudiantes de secundaria y universitarios deberían quedar incluso en el futuro al margen del cómputo³⁷. El nuevo Gobierno envía aquí una señal importante: el trabajo también debe retribuirse durante la percepción de la prestación.

En relación con el cálculo de los ingresos, la coalición-semáforo también planea un cambio en el cálculo de ingresos, del actual horizontal a uno vertical. Hasta ahora, los ingresos se repartían proporcionalmente en la comunidad de necesidades en su conjunto, con independencia de quién los ganase. En el futuro, los ingresos se deben imputar primero a la persona que los perciba, y sólo se reparte en la comunidad de necesidades la parte que excede. Sin embargo, esto podría tener sólo un impacto estadístico. Si todas las personas de la comunidad de necesidades están necesitadas de asistencia, en relación con el cálculo horizontal de los ingresos, entonces queda fuera de la estadística en el futuro aquel perceptor de prestaciones que percibe los ingresos (en exceso).

Las nuevas normas planeadas conducen a la apertura del acceso a la prestación a que se refiere el SGB II. Las comunidades de necesidades que actualmente estaban excluidas, debido al patrimonio o al exceso de ingresos, podrían en el futuro tener derecho a prestaciones. En la práctica, esto aumenta el número de personas atendidas en los *Jobcenters*. Quizá, por eso, en el Contrato de Coalición también se anuncia el examen de en qué medida los beneficiarios de prestaciones que mantienen una relación laboral con deber de aseguramiento en la seguridad social, en el futuro, pueden ser atendidos en las oficinas de empleo (gestores de prestaciones del SGB III). Esto también mejora el acceso y la oferta para las personas atendidas en ofertas de asistencia al amparo del SGB III³⁸. ¿El modelo de comunidad de necesidades se disgrega por causa de la atención principal en el *Jobcenter*? ¿Se encuentran estas consideraciones en línea con el objetivo de la nueva normativa de configurar prestaciones de seguridad social menos complicadas y más cercanas al ciudadano y, en la medida de lo posible, agrupadas?³⁹. En la práctica, según muestra la experiencia, esto puede conducir a cambios en la responsabilidad, o a competencias poco claras⁴⁰. Al menos, el beneficio real para el perceptor individual de la prestación es cuestionable.

3.2. ASESORAMIENTO EN PIE DE IGUALDAD

El Contrato de Coalición promete adaptar el marco legal de tal manera que en el futuro «resulte posible un asesoramiento en pie de igualdad y se pueda desarrollar una relación de confianza [entre el perceptor de la prestación y el especialista en colocación]»⁴¹. En este sentido, el factor decisivo es que la coalición-semáforo planea abolir el principio de prioridad de la colocación. En el contexto del SGB II, la prioridad de la colocación significa que la colocación en un empleo que cubre las necesidades/sin subsidio tiene preferencia sobre la concesión de prestaciones pasivas y, también, sobre la cualificación. De ahora en adelante, de acuerdo con el Contrato de Coalición, la formación continua y la cualificación deben situarse en el foco de la financiación. Entre otras cosas,

³⁶ Cfr. Estadísticas de la Agencia Federal de Empleo, junio 2021, *Verweildauern im SGB II*.

³⁷ Cfr. *Contrato de Coalición 2021-2025: Atreverse a Más Progreso*, pág. 77.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ Cfr. *Contrato de Coalición 2021-2025: Atreverse a Más Progreso*, págs. 75 y ss.

⁴⁰ Cfr. Diaconía de Alemania [esto es, Cáritas protestante], diciembre 2021, *Erste Einschätzung zum Koalitionsvertrag 2021-2025*, pág. 10.

⁴¹ Cfr. *Contrato de Coalición 2021-2025: Atreverse a Más Progreso*, pág. 75.

está previsto ampliar la regulación de primas por formación continua y otras medidas de fomento. Los perceptores de prestaciones también deben recibir un subsidio mensual de formación continua en cuantía de 150 euros, para la cualificación profesional⁴². Además, se promete un bonus temporal para la participación en medidas de fomento y de apoyo⁴³. De esta forma, se establecen incentivos centrados en la motivación para la formación continua. Los resultados de los estudios del Instituto para la Investigación Ocupacional y del Mercado de Trabajo confirman el rumbo de la nueva regulación. En consecuencia, la aceptación de un trabajo por parte de perceptores de prestaciones a menudo era sólo por una breve duración. Los empleos aceptados con ingresos más altos y mayor nivel de exigencia eran, en comparación, en su mayoría más estables (duración de 12 meses o más)⁴⁴. El nuevo Gobierno parece haberlo reconocido, y afirma que el subsidio para el ciudadano debe «prestar un apoyo individual e integral»⁴⁵ y, ante todo, poner «en el punto central [...] la asistencia para una integración sostenible»⁴⁶.

En relación con la colocación y el asesoramiento, además, el nuevo Gobierno planea ampliar la Ley de oportunidades de participación y eliminar plazos. En el marco de esta Ley, se creó un instrumento para el SGB II, el cual posibilita la participación por medio de empleos subvencionados públicamente, al igual que facilita complementos parciales de costes salariales en conexión con el acompañamiento de *coaching*. Las disposiciones legales del párrafo 16e del SGB II, y del párrafo 16i del SGB II, se dirigen especialmente a la mejora de la empleabilidad de perceptores de prestaciones en desempleo de larga duración, y se limitaron hasta el 31.12.2021.

Otros planes, como la introducción de un límite de escaso valor para las reclamaciones y la asignación de tareas a otros gestores de prestaciones (declaración de la aptitud para trabajar), deben conducir a liberar de carga a los *Jobcenters* y, con ello, a una mejora en la tasa de atención en los *Jobcenters*. Ya en el año 2017, el Instituto para la Investigación Ocupacional y del Mercado de Trabajo declaró que un aumento en la cantidad de personal para la atención de los perceptores de prestaciones cercanos al mercado de trabajo, conduciría a un incremento de las probabilidades de ocupación y, también, desarrollaría positivamente la estabilidad de los empleos sujetos al deber de aseguramiento en la seguridad social. Como resultado, aumenta el número de extinciones de prestaciones percibidas, mientras que disminuye el número de medidas políticas relativas al mercado de trabajo utilizadas. También podrían determinarse los efectos positivos en relación con los perceptores de prestaciones alejados del mercado de trabajo⁴⁷.

En el Contrato de Coalición se encuentran numerosos elementos positivos, especialmente en relación con el proceso de asesoramiento. Si se lleva a cabo la realización de los planes anteriores, el nuevo Gobierno estará más cerca del objetivo de poner en el punto central el potencial de las personas, al menos en el proceso de asesoramiento. La medida en que este objetivo pueda alcanzarse real y plenamente, sin embargo, se verá influida significativamente por la configuración futura de las normas sancionadoras.

3.3. ADAPTACIÓN DEL MARCO JURÍDICO RELATIVO A SANCIONES

Como infracción del deber colaboración se incluye, entre otros, la falta injustificada a una cita notificada, la negativa a cumplir las obligaciones del acuerdo de inserción, a aceptar o continuar un trabajo razonable o la respectiva formación, y la no aceptación o la interrupción de una medida

⁴² *Ibidem*, pág. 68.

⁴³ *Ibidem*, pág. 76.

⁴⁴ Cfr. Toma de posición del Instituto para la Investigación Ocupacional y del Mercado de Trabajo, 5/2021, *Vorschläge zur Reform der Grundsicherung für Arbeitsuchende und weiterer Gesetze zur sozialen Absicherung*, págs. 24 y ss.

⁴⁵ Cfr. *Contrato de Coalición 2021 - 2025: Atreverse a Más Progreso*, pág. 76.

⁴⁶ *Ibidem*, pág. 75.

⁴⁷ Cfr. Toma de posición del Instituto para la Investigación Ocupacional y del Mercado de Trabajo, 2/2017, *Verringerung der Langzeitarbeitslosigkeit*, págs. 8 y ss.

razonable⁴⁸. Si se constata la existencia de un hecho sancionable por parte del gestor de la prestación, y el perceptor de la prestación no puede invocar un motivo importante para el incumplimiento de la norma, la ley exige obligatoriamente una reducción de tres meses en el derecho prestacional. En caso de infracción reincidente del deber de colaboración, la ley prevé una reducción gradual de las prestaciones, o una suma de las reducciones hasta la pérdida total del derecho al pago (incluidas las prestaciones de alojamiento y calefacción)⁴⁹. Los beneficiarios de prestaciones con capacidad para trabajar que hayan cumplido 15 años, pero que no tengan 25 años de edad, están sujetos a normas sancionadoras todavía más estrictas. Aquí, el primer incumplimiento obligacional conduce a una limitación en la necesidad de alojamiento y calefacción, y un incumplimiento obligacional repetido conduce inmediatamente a la pérdida del derecho prestacional. El gestor de la prestación apenas dispone de discrecionalidad en relación con la duración y la cuantía de la reducción. En el tenor de la ley tampoco está prevista la anulación de la sanción, en caso de retomarse la colaboración. Las normas legales son rígidas e inflexibles en relación con la posibilidad de mitigación⁵⁰. En el año 2019, las disposiciones legales fueron declaradas parcialmente inconstitucionales por Sentencia del Tribunal Federal Constitucional. La sentencia en cuestión limitó la cuantía de la minoración a un máximo mensual del 30% de la necesidad ordinaria determinante⁵¹. Se consideró que recortes más altos de la prestación eran incompatibles con la Constitución. Según la sentencia, debe posibilitarse al *Jobcenter* la toma de decisiones discrecionales en el futuro. Por lo tanto, el *Jobcenter* debe tener la posibilidad de abstenerse de sancionar en caso de dificultades especiales, o de acortar el período de reducción en casos concretos⁵². Esto creó espacio para una flexibilización del sistema sancionador.

Cabe suponer que la sentencia del Tribunal Federal Constitucional se asumirá por el legislador futuro. El Contrato de Coalición va incluso más allá, y se refiere a los deberes de colaboración: «Serán reorganizados por ley como más tardar a finales de 2022. La nueva regulación viene precedida de una evaluación»⁵³. Esto también es consecuencia de la sentencia mencionada. Apoyándose en la sentencia, la nueva regulación planea recortar los costes de alojamiento como consecuencia de una sanción, y suprimir las sanciones más duras para los menores de 25 años. En el futuro, en caso de sanción a los jóvenes, debe hacerse una oferta de *coaching*, en cooperación con el asistente social de menores local⁵⁴. En comparación con las políticas anteriores, esto es una inversión. Durante mucho tiempo, los expertos ya criticaron que las sanciones más duras no se encuentran científicamente justificadas⁵⁵. Las reglas mucho más duras a menudo han llevado a que los jóvenes se retirasen por completo del sistema⁵⁶. Se constataron efectos negativos a largo plazo, como la caída de los ingresos y el aumento de la dependencia de las prestaciones del aseguramiento básico⁵⁷. Hasta la transposición material por ley de las modificaciones planeadas, está prevista una moratoria de un año respecto de las sanciones por debajo del mínimo existencial (más del 30%).

En resumen, la coalición-semáforo ha reconocido que el sistema actual de sanciones dificulta la creación de una relación de confianza entre el destinatario de la prestación y el gestor de la prestación. El Contrato de Coalición muestra algunos enfoques positivos, para establecer más

⁴⁸ Cfr. párrafo 32 del SGB II, y párrafo 31, apartado 1, del SGB II.

⁴⁹ Cfr. párrafos 31 y ss. del SGB II.

⁵⁰ Cfr. Tribunal de Seguridad Social de Gotha, Auto de remisión [de cuestión prejudicial] de 26.05.2015, referencia oficial S 15 AS 5157/14, margs. 338 y ss.

⁵¹ Cfr. Sentencia del Tribunal Federal Constitucional de 05.11.2019, referencia oficial 1 BvL 7/16, margs. 214 y ss.

⁵² *Ibidem*, margs. 216 y ss.

⁵³ Cfr. *Contrato de Coalición 2021-2025: Atreverse a Más Progreso*, pág. 76.

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ Cfr. Cámara Baja alemana, junio 2011, Actas de Comisión 17 (11) 538, pág. 10.

⁵⁶ Cfr. Instituto para la Investigación Ocupacional y del Mercado de Trabajo, mayo 2010, *IAB-Kurzbericht*, núm. 10, págs. 5 y ss.

⁵⁷ Cfr. NIVOROZHKIN, Anton y WOLFF, Joachim, «Give them a break! Did activation of young welfare recipients overshoot in Germany?», en *Beiträge zur Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik 2012: Neue Wege und Herausforderungen für den Arbeitsmarkt des 21. Jahrhunderts* (Berlín, 2012), págs. 25 y ss.

transparencia y cercanía al ciudadano en el proceso de asesoramiento. No obstante, también se aclara que, aunque deban reordenarse los principios jurídicos, se deben respetar en principio los deberes de colaboración⁵⁸. El nuevo Gobierno promete, sin embargo, la introducción de un período de confianza (sin sanciones) de seis meses y el establecimiento de un mecanismo de arbitraje en casos de conflicto, aunque seguir aferrándose a una normativa sancionadora se opone por principio a la generación de confianza y a la deseada relación en pie de igualdad. Las modificaciones planeadas en el sistema sancionador también resultan ser más pequeñas de lo exigido por los críticos. El lema «exigir y fomentar» también es el principio decisivo -ninguna prestación sin contraprestación- en relación con el subsidio para el ciudadano. Pone en primer plano una imagen de la persona que debe estar motivada por la amenaza de castigo, y esta «motivación» no podría alcanzarse con medios más suaves. Sin embargo, por la psicología del aprendizaje se sabe que las medidas represivas sofocan las malas conductas, pero no conducen automáticamente a un comportamiento adecuado. Más bien, los efectos duraderos se logran a través del refuerzo positivo⁵⁹. Desde hace mucho tiempo, el principio de establecimiento de incentivos ha encontrado su lugar en el mercado de trabajo. Los empresarios intentan motivar a los trabajadores, para una mejor prestación, por medio del *employer branding* y de condiciones de trabajo atractivas. En el sistema alemán de seguridad social, este principio todavía no es dominante. Existen pautas para la configuración de un sistema centrado en la motivación⁶⁰. Sin embargo, no hay evaluaciones sobre esta temática.

3.4. ASEGURAMIENTO BÁSICO DE HIJOS

Además del subsidio para el ciudadano, se planean otras modificaciones que tendrán impacto en el texto actual del SGB II. La coalición quiere reformar el apoyo a la familia y, por lo tanto, mejorar las oportunidades para los hijos. La coalición-semáforo quiere fusionar en una prestación los apoyos financieros anteriores (subsidio de hijos, complemento por hijos, partes de los paquetes de formación y de participación, y prestaciones para hijos contenidas en el SGB II y en el SGB III). El objetivo es que el aseguramiento básico de hijos pueda solicitarse sin burocracia, y se calcule y se pague automáticamente. El aseguramiento básico de hijos debe constar de dos componentes, una cantidad garantizada con independencia de los ingresos y una cantidad adicional escalonada, dependiente de los ingresos de los padres⁶¹. El Contrato de Coalición deja abierta la cuestión de cuál deba ser exactamente la cuantía de esta prestación. Probablemente será mayor que antes, dado que la coalición quiere otorgar un complemento urgente, durante un período transitorio, para los hijos en riesgo de pobreza (perceptores de la prestación a que se refiere el SGB II / SGB XII o titulares del complemento por hijos)⁶². En este contexto, sin embargo, surge la pregunta de quién será competente en el futuro para la concesión de este aseguramiento básico de hijos. Esta nueva prestación afecta a diferentes actores de la seguridad social actual (entre otras, cajas de familias, *Jobcenters*, servicios sociales), por lo que la ejecución real debe estar bien planificada.

4. CONCLUSIÓN

En resumen, se puede afirmar que la coalición-semáforo asume las indicaciones de la jurisprudencia con las modificaciones planeadas, y tiene en cuenta los conocimientos del Instituto para la Investigación Ocupacional y del Mercado de Trabajo, así como del Tribunal Federal de Cuentas. El Contrato de Coalición retoma consecuentemente puntos críticos del pasado, aunque en su mayoría sólo en la medida mínima exigida. A partir del Estado social activador, hay algunos esfuerzos hacia un Estado social activo, que quiere reducir permanentemente el desempleo por

⁵⁸ Cfr. *Contrato de Coalición 2021-2025: Atreverse a Más Progreso*, págs. 75 y ss.

⁵⁹ Cfr. EDELMANN, Walter y WITTMANN, Simone, *Lernpsychologie*, 8ª ed., Beltz (Weinheim, 2019), págs. 73 y ss.

⁶⁰ Cfr., entre otros, BRECHT-HEITZMANN, Holger y PANNENBERG, Maria, «Fördern statt Fordern - Anreizsystem als Alternative zu Sanktionen?», *Sozialrecht aktuell*, núm. Extraordinario (2021), págs. 188 y ss.

⁶¹ Cfr. *Contrato de Coalición 2021-2025: Atreverse a Más Progreso*, pág. 100.

⁶² *Ibidem*.

medio de su política de empleo. Éste es un cambio necesario, dado que las condiciones y las exigencias han cambiado de manera relevante en el mercado de trabajo desde la introducción del SGB II. A pesar del corona, la economía alemana se desarrolla comparativamente de manera estable/positiva, en lugar de desempleo masivo, existe incluso pleno empleo (tasa de desempleo entre el dos y el cuatro por ciento) y escasez de trabajadores cualificados en muchas regiones⁶³.

Sin embargo, no se aborda uno de los puntos centrales de controversia en el sistema de aseguramiento básico existente, que es la necesidad ordinaria o la determinación de la necesidad ordinaria. Según los críticos, no se tiene en cuenta el fuerte aumento de los costes de subsistencia y la carestía por causa de la inflación. Además, la determinación es arbitraria e inconstitucional⁶⁴. La concesión de un complemento urgente en relación con el aseguramiento básico de hijos apunta, al menos, a un nuevo cómputo del mínimo existencial de los hijos. Cabe estar de acuerdo con la opinión de la Diaconía alemana: «Esto puede ser una puerta política y jurídica abierta a la revisión del sistema, también en relación con la determinación del mínimo existencial para adultos»⁶⁵.

El Contrato de Coalición constituye un comienzo, que puede conducir a un sistema reformado. La coalición-semáforo tiene más reformas en perspectiva, las cuales deben ser preparadas por una comisión independiente. Esto recuerda mucho en su tenor literal a la introducción original del «Hartz IV». En el proyecto de ley de entonces, relativo a una Cuarta ley para las prestaciones modernas de servicios en el mercado de trabajo, se encontraba el siguiente texto: «Por ello, en el año 2002, el Gobierno federal creó la Comisión de prestaciones modernas de servicios en el mercado de trabajo, con la función de elaborar propuestas para la institución de un nuevo orden en el mercado de trabajo»⁶⁶. Por lo tanto, el Contrato de Coalición podría ser un primer paso hacia la reforma del sistema de seguridad social en Alemania. Pero esto no cabe esperarlo en esta legislatura. En general, las modificaciones no son suficientes como para hablar ya ahora de un cambio de paradigma. No hay que alejarse del principio exigir y fomentar, sino más bien realizar las necesarias adaptaciones legales. Las modificaciones planeadas no son una respuesta a largo plazo a los desafíos de un mundo laboral que cambia con rapidez, y que será moldeado significativamente por medio de la digitalización. El subsidio para el ciudadano parece representar más bien un sistema transitorio, hasta que se concluya el desarrollo de una reforma del modelo de más amplio alcance.

5. BIBLIOGRAFÍA CITADA

- BERLIT, Uwe, «Aktuelle Entwicklungen in der Rechtsprechung zu den Kosten der Unterkunft (Teil 1)», Infoalso, núm. 6 (2014).
- BRECHT-HEITZMANN, Holger y PANNENBERG, Maria, «Fördern statt Fordern - Anreizsystem als Alternative zu Sanktionen?», *Sozialrecht aktuell*, núm. Extraordinario (2021).
- EDELMANN, Walter y WITTMANN, Simone, *Lernpsychologie*, 8ª ed., Beltz (Weinheim, 2019).
- GIDDENS, Anthony, *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, Polity Press (Cambridge, 1999).
- HOLM, Andrej, *Zwangsräumungen und die Krise des Hilfesystems in Berlin*, Humboldt-Universität zu Berlin-Institut für Sozialwissenschaften, Stadt- und Regionalsoziologie (Berlín, 2015).

⁶³ Cfr. Agencia Federal de Empleo, diciembre 2021, *Monatsbericht zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt*.

⁶⁴ Cfr., entre otros, LENZE, Anne, «Verfassungsrechtliches Kurzgutachten zur Fortschreibung der Regelbedarfsstufen nach § 28a SGB XII zum 1.1.2022» (2021), págs. 1 y ss., accesible en Internet a través del siguiente enlace: https://www.der-paritaetische.de/fileadmin/user_upload/Schwerpunkte/Armut_abbauen/doc/Kurzgutachten_Lenze_09.2021.pdf.

⁶⁵ Cfr. Diaconía de Alemania, *Erste Einschätzung zum Koalitionsvertrag 2021-2025*, diciembre 2021, pág. 9.

⁶⁶ Cfr. Cámara Baja alemana, septiembre 2003, Actas 15/1516, pág. 1.

- LENZE, Anne, «Verfassungsrechtliches Kurzgutachten zur Fortschreibung der Regelbedarfsstufen nach § 28a SGB XII zum 1.1.2022» (2021), accesible en Internet a través del siguiente enlace: https://www.der-paritaetische.de/fileadmin/user_upload/Schwerpunkte/Armut_abschaffen/doc/Kurzgutachten_Lenze_09.2021.pdf.
- NIVOROZHKIN, Anton y WOLFF, Joachim, «Give them a break! Did activation of young welfare recipients overshoot in Germany?», en *Beiträge zur Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik 2012: Neue Wege und Herausforderungen für den Arbeitsmarkt des 21. Jahrhunderts* (Berlín, 2012).
- WEBER, Anja, *Juris Praxiskommentar SGB II*, 5ª ed., Juris (Saarbrücken, 2020).