

Revista de Información Laboral

2017

Número 9 (Septiembre)

Estudios sobre el mercado de trabajo

1. Una aproximación al debate sobre la prestación por desempleo europea (II): mecanismos jurídicos para su aplicación práctica (DANIEL PÉREZ DEL PRADO)

Estudios sobre el mercado de trabajo

1 Una aproximación al debate sobre la prestación por desempleo europea (II): mecanismos jurídicos para su aplicación práctica^{*)}

DANIEL PÉREZ DEL PRADO

*Profesor Ayudante Doctor (acreditado Profesor Titular). Universidad Carlos III de Madrid.
ORCID: 0000-0001-7106-6769*

ISSN 2254-3171

Revista de Información Laboral 9

Sumario:

- I. Introducción: la aplicación práctica de la propuesta de prestación por desempleo europea
- II. Las diferentes vías jurídicas para su hipotética aplicación práctica
 1. Algunas consideraciones previas
 2. Bases competenciales por la vía del gasto o de configuración de la protección social
 - 2.1. Las opciones para la prestación genuina
 - 2.2. Las opciones para la prestación equivalente
 - 2.3. El obstáculo de la «cláusula de no rescate»
 3. Bases competenciales por la vía del ingreso o de configuración del sistema financiero
 - 3.1. Fórmulas para financiar la prestación genuina
 - 3.2. Fórmulas para financiar la prestación equivalente
- III. Conclusiones
- IV. Bibliografía

RESUMEN:

Tras un primer artículo en que tuvimos ocasión de analizar la propuesta de prestación por desempleo europea desde la perspectiva económica, este trabajo complementa aquel mediante su estudio jurídico. A pesar de que el debate acerca de la eficiencia y oportunidad de esta propuesta ha estado claramente dominado por los economistas, algunos análisis jurídicos se han llevado también a cabo. Su principal objetivo ha sido determinar si resulta posible su aplicación desde el plano legal y, en tal caso, qué tipo de vías existen para su materialización. Estos análisis jurídicos no son muy abundantes. Sin embargo, de su estudio se extrae una tendencia clara. Tras un período inicial en el que concluyeron que la aplicación de la propuesta exigía la enmienda de los tratados, hoy en día la mayoría de los trabajos parecen apostar por la tesis contraria, es decir, es posible materializar la mayor parte de las modalidades propuestas de prestación por desempleo europea sobre la base de la actual legislación primaria y secundaria. Sin embargo, esto no solamente depende de su configuración última, sino del tipo, ante lo que la modalidad equivalente muestra una clara ventaja, por contar con menos obstáculos legales, que la genuina.

Este estudio analiza las diferentes bases legales propuestas para la aplicación de una hipotética prestación por desempleo europea, distinguiendo según el tipo, genuina o equivalente; y en función del objetivo legal, configurar el sistema de protección social y crear los mecanismos para su financiación. Para ello, se dividirá como sigue. En primer lugar, una breve introducción dejará constancia de los orígenes de la propuesta y su finalidad y objetivos económicos. En segundo lugar, se analizarán las diferentes bases jurídicas para su desarrollo. A este respecto, se explicarán algunas nociones y distinciones básicas para, de acuerdo con ello, abordar, de una parte, las diferentes opciones legales para la parte de la protección social y, de otra, también las diversas fórmulas sugeridas en lo que hace a la parte financiera que sustentaría la prestación. Finalmente se destacarán en las conclusiones los principales hallazgos.

PALABRAS CLAVE: desempleo - subsidio por desempleo europeo - UE - euro - crisis - recesión

ABSTRACT:

After a first article in which the proposal of European Unemployment Benefit Scheme (EUBS) was analysed from an economic perspective, this paper complements it by focusing on legal issues. Despite the debate about the efficiency and convenience of the EUBS has been mainly dominated by Economists, some legal analysis has been also carried out. Their main purpose has been to determine whether its legal implementation is possible and, in that case, what kind of ways exist to materialize it.

This legal researches are not very common, but they show a clear trend. After a first period in which some papers set that the implementation of the EUBS requires the amendment of the treaties, nowadays most studies have reached the opposite conclusion, that is, most of the modalities of EUBS proposed are viable from a legal point of view by relying on primary and secondary legislation. Nevertheless, this does not only depend on their legal configuration, but the type of EUBS. On this basis, the equivalent version shows a clear advantage, because it would have less legal obstacles, compared to the equivalent one.

This paper analyses the main legal bases to implement the EUBS, distinguishing the kind of benefit, genuine or equivalent; and the legal aim, to configure the social protection system or to create its financing mechanism. In order to achieve this aim, this article is divided as follows. First, a short introduction about the origin of the proposal and its economic purposes is set. Second, the different legal basis will be analyzed. Within this point, some basic distinctions will be provided in order to develop, on the one hand, the several legal options for the social protection side and, on the other hand, the diverse formulas for the financial part. Finally, the main findings will be highlighted in the conclusions.

KEYWORDS: unemployment - European unemployment benefit - EU - euro - crisis - recession

I. INTRODUCCIÓN: LA APLICACIÓN PRÁCTICA DE LA PROPUESTA DE PRESTACIÓN POR DESEMPLEO EUROPEA

En un trabajo anterior, nos hemos aproximado a la propuesta de prestación por desempleo europea, pero desde una perspectiva netamente económica, esto es, analizando cuál sería su sentido y finalidad desde el plano macroeconómico¹⁾. En concreto, tuvimos ocasión de analizar cómo, a raíz de la crisis económica y de los importantes problemas que ha atravesado la zona euro, se ha vuelto a poner encima de la mesa²⁾ esta idea, bajo diversas modalidades, como una de las alternativas más factibles para fortalecer el proyecto de moneda común y resolver los problemas que la Gran Recesión ha dejado al descubierto.

La idea básica es que lo que la eurozona necesita es un «estabilizador automático»³⁾. Este es un mecanismo de política económica que ajusta los ingresos y gastos del Estado al ciclo sin necesidad de intervención gubernamental⁴⁾. En el lado de los ingresos, los impuestos sobre la renta o sobre el consumo son estabilizadores automáticos, pues se reducen instantáneamente en recesión y se incrementan de igual modo durante la bonanza. En el lado del gasto, el ejemplo paradigmático son las prestaciones por desempleo, pues actúan en sentido contrario: el gasto se incrementa durante la depresión ayudando a mantener la demanda interna, mientras que se reduce durante la bonanza. De esta forma, los «estabilizadores automáticos» contribuyen a atemperar los efectos del ciclo y, de ahí, su utilidad en cualquier tipo de Estado, cualquiera que sea el grado de integración económica, fiscal o monetaria, desde Francia a EEUU, Canadá o Alemania. Fijándose precisamente en estos últimos Estados compuestos, algunos autores consideran que sería también necesario que la Unión Económica y Monetaria contara con su propio estabilizador.

De esta forma, el hecho de que los Estados miembros se hayan visto privados de la política monetaria como instrumento para hacer frente a las crisis económicas se vería compensado por contar a nivel europeo con un instrumento de política fiscal o, si se prefiere, de incentivo de la demanda agregada. Así las cosas, incluso cuando el Estado se viera forzado a adoptar medidas de reducción del gasto y del déficit público (como así ha ocurrido en la recesión), esto no afectaría o no afectaría tanto a su demanda interna y al grado de protección social de sus ciudadanos, pues sería compensado parcialmente desde la UE o la zona euro a través de la prestación por desempleo europea. Lo que se aduce desde los partidarios de esta propuesta es que la recesión ha sido más dura en Europa no solamente porque ha tenido una fase genuinamente europea, la de la crisis del euro⁵⁾, sino porque carecía de los mecanismos necesarios para hacerle frente. Las reformas introducidas en la política económica y monetaria habrían incidido sólo en uno de los dos principales mecanismos para luchar contra los ciclos económicos recesivos.

A pesar de que existen diversas opciones políticas regionales, inversión pública, eurobonos, fondos especiales, tributación progresiva), la prestación por desempleo europea es considerada una de las más atractivas por varios motivos: es anticíclica, automática, rápida, con un alto efecto multiplicador⁶⁾ y proporciona rentas a quien más lo necesita⁷⁾. Mediante la introducción de estabilizadores automáticos a nivel europeo y, en particular, de una prestación por desempleo europea se caminaría en la dirección de alcanzar tres tipos de objetivos. En primer lugar, supondría dotar a la eurozona de los mecanismos de política macroeconómica cuya ausencia recrudeció la crisis. En segundo lugar, contribuiría a dotar de un lado más humano a la gobernanza económica, recuperando el espíritu social que tradicionalmente ha caracterizado al proyecto europeo⁸⁾. Por último, y vinculado con lo anterior, restaría argumentos a aquellos que defienden que el proyecto europeo resta más que suma y que han venido a seguir aglutinados bajo la denominación de «antieuropeístas» o «euroescépticos».

A pesar de que éste ha sido un debate dominado por los economistas, no han faltado también estudios jurídicos centrados en analizar su viabilidad técnica, en el sentido de explorar qué cauces legales permitirían aplicar las distintas modalidades de esta propuesta⁹⁾. El objetivo último es determinar cuáles serían las vías posibles y qué tipo modificaciones legales

exigirían en su caso, en el bien entendido que cuantas menos alternativas y con mayores exigencias jurídicas, menos probabilidades habrá de la propuesta llegue a buen término. Esto es especialmente claro en un contexto como el europeo, caracterizado por ir «paso a paso»¹⁰⁾, y en el que los consensos políticos exigen que las alternativas jurídicas no se desarrollen por vías especialmente gravosas.

Nótese que la combinación de ambos debates, el jurídico y el económico, denotan un alto grado de madurez de la propuesta, pues no solamente existen estudios solventes acerca de su viabilidad financiera o sus efectos económicos, sino también sobre su aplicación práctica desde un punto de vista estrictamente legal. Es por ello que con este segundo trabajo pretendemos completar aquél acercándonos a las distintas alternativas que desde el ámbito jurídico se han proporcionado y que contribuirían en su caso a poder llevar a buen puerto esta propuesta en el caso de que el último de los elementos necesarios para su materialización, la voluntad política, apareciera en el escenario europeo. A su análisis dedicaremos las páginas que siguen.

FOOTNOTES

*

Este artículo forma parte del proyecto de investigación “Un derecho del trabajo para la recuperación: competitividad empresarial y cohesión social” (DER2015-64676-C2-2-P).

1

Pérez del Prado, D., «Una aproximación al debate sobre la prestación por desempleo europea», *Revista de información laboral*, 5, 2017, pp. 191-207.

2

No estamos ni ante debate, ni ante una propuesta nueva en el ámbito europeo. Al contrario, se trata de una idea recurrente que surge a principios de los 70, a finales de los 80 y ahora con la gran recesión de 2008 y la Unión Económica y Monetaria ha tomado nuevos bríos. Beblavý, M.; Marconi, G.; Maselli, I., *A European unemployment benefit scheme: the rationale and the challenges ahead.*, European Commission-CEPS, Publications Office, Luxembourg, 2016, p. 5.

3

De hecho, podría decirse que existe un cierto consenso entre economistas acerca de los efectos beneficiosos que los estabilizadores automáticos pueden tener para la eurozona, desde R. Marjolin y otros, *Report of the Study Group «Economic and Monetary Union 1980»*, European Commission, Brussels, 1975., D. MacDoughal, *Report of the Study Group on the role of public finance in European integration.*, EUR-OP, 1977., T. Padoa-Schioppa; C. of the E. Communities, *Efficiency, stability, and equity: a strategy for the evolution of the economic system of the European community: a report*, Oxford University Press, 1987., M. Emerson, *One Market, One Money: An*

Evaluation of the Potential Benefits and Costs of Forming an Economic and Monetary Union, Oxford University Press, 1992. a, más recientemente C. Allard y otros, *Toward A Fiscal Union for the Euro Area*, International Monetary Fund, 2013., C. Alcidi; A. Giovannini; S. Piedrafita, *Enhancing the Legitimacy of EMU Governance*, Social Science Research Network, Rochester, NY, 2014., P. De Grauwe; J. Yuemei, *Flexibility versus Stability: A difficult trade-off in the eurozone* | *Centre for European Policy Studies*, CEPS, Brussels, 2016, fecha de consulta 4 mayo 2017, entre otros.

4

Krugman, P. R.; Wells, R., *Macroeconomía: introducción a la Economía*, Reverte, 2007, pp. 302-308.

5

Sobre la gran recesión en Europa especialmente, pero también en el resto del mundo, resulta muy sugerente la lectura de de Vos, M., *After the Meltdown-The Future of Capitalism and Globalization in the Age of the Twin Crises*, Shoehorn Media Ltd, London, 2010.

6

En el sentido keynesiano del término.

7

M. Beblavý; D. Gros; I. Maselli, *Reinsurance of national unemployment benefit schemes.*, CEPS, Brussels, 2015.

8

Y que ya lleva más de una década de «impasse». Sobre las tendencias más recientes, véase Miranda Boto, J.M., «El derecho social de la Unión Europea en la encrucijada: entre la parálisis legislativa y el impulso judicial», *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, 127, 2017, pp. 19-41.

9

El conjunto de estudios más completo es el que se engloba bajo el proyecto de investigación «Feasibility and Added Value of a European Unemployment Benefits Scheme», financiado por la Comisión Europea, con la colaboración del Parlamento Europeo y liderado por el consorcio CEPS. Puede accederse al conjunto de publicaciones relacionadas con el proyecto en: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7959>

10

«Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto: se hará gracias a realizaciones

concretas, que creen en primer lugar una solidaridad de hecho». Schuman, Robert, Declaración de 9 de mayo de 1950.

© 2017 [Thomson Reuters (Legal) Limited