

Empleo juvenil, jubilación y Previsión Social Complementaria. La incierta transición desde el modelo de compartimentos estancos a la estrategia de los vasos comunicantes

Youth employment, retirement and Supplementary Social Security The uncertain transition from a silo mentality to the "communicating vessels" strategy

MARINA FERNÁNDEZ RAMÍREZ

PROFESORA TITULAR DE DERECHO DEL TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

Resumen

La prolongada crisis económica y la débil situación de la recuperación mundial ha afectado al empleo juvenil español hasta llevarlo a una situación crítica cuyas soluciones son difíciles de encontrar y aún más lentas de poner en práctica. La mayoría de los especialistas en prospectiva, vienen vaticinando en los últimos años un futuro incierto para el empleo y en particular para el empleo joven, tal y como lo hemos venido concibiendo dado que a ello se suma, como reto añadido, el desarrollo acelerado que los procesos de automatización están teniendo en el empleo, la destrucción de puestos de trabajo y el descenso de las cotizaciones. En este orden de consideraciones la incógnita es aún mayor cuando abordamos el tema de la protección social de los jóvenes en este marco de desempleo, precariedad, carreras laborales intermitentes y búsqueda de soluciones en el ámbito del ahorro privado (previsión social complementaria). Toca poner en práctica soluciones eficientes y efectivas a estos problemas actuando para ello de modo conjunto e integral y propiciando la sinergia entre las políticas enfocadas a la promoción del objetivo de prosperidad y bienestar laboral.

Abstract

The prolonged economic crisis and weak situation of global recovery has affected Spanish youth employment, resulting in a critical situation for which there exists great difficulty in finding and implementing solutions. In recent years, most foresight experts have predicted an uncertain future for employment as we have come to understand it, particularly with regard to youth employment, when the added challenges of the accelerated development of automated processes, the destruction of jobs and the decline in social contributions are considered. The unknown becomes an even greater concern when we consider the issue of social security for young people within a context of unemployment, precarity, intermittent working careers and a search for solutions in the field of private savings (supplementary social security). It is time to implement efficient and effective solutions to these problems, by taking comprehensive action together to encourage synergy between policies focused on promoting goals of success and well-being in the workplace.

Palabras clave

empleo joven, protección social complementaria, digitalización, competencias profesionales

Keywords

youth employment, supplementary social security, digitalisation, professional skills

1. INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas venimos asistiendo a continuas e importantes reformas en materia de pensiones de la Seguridad Social. Inmersos en una crisis que, planteada en tres

dimensiones (de medios, objetivos y estructura)¹, reclamaba y reclama un urgente, profundo y serio reajuste del sistema de protección social. Con base en ello, ha sido necesario acomodar nuestro sistema de pensiones (y en particular la pensión de jubilación) a la evolución del ciclo vital de las personas así como a las transformaciones económico-sociales en curso con formas de empleo diversificadas² y con un paro estructural y de larga duración que se ceba especialmente en los colectivos más vulnerables: el empleo joven, quienes carecen de cualificación, personas mayores de 50 y con un notable aumento de la mano de obra femenina. En los años de crisis económica que llevamos, mientras la tasa de empleo ha ido disminuyendo, el índice de trabajadores a tiempo parcial se ha incrementado de forma progresiva³; al mismo tiempo, factores asociados a la propia crisis como la caída en la afiliación o el aumento del gasto en desempleo, han jugado un papel desencadenante en el desequilibrio de gastos e ingresos⁴. A lo anterior se suman problemas estructurales de profundo calado tales como la reducción de la natalidad (con 1,2 hijos por familia) y la ampliación de la esperanza de vida de la población española (82 años)⁵ que implicará una menor población activa futura y, por tanto, el incremento de una mayor tasa de dependencia⁶. Tan es así, que el aumento de la esperanza de vida y su impacto económico y presupuestario

¹ GONZÁLEZ RABANAL, M.C.: “La crisis de la Seguridad Social en el marco de la Constitución”, *Revista de Política Social*, núm. 148. Octubre-Diciembre 1985, p. 63 y ss.

² ROMAGNOLI, U.: *El Derecho, el Trabajo y la Historia*, Madrid (Consejo Económico y social), 1977, p. 170.

³ Según la EPA (Encuesta de Población Activa) del segundo trimestre de 2013, en España hay 2,75 millones de empleados a tiempo parcial, lo que supone el 16,4% de todos los ocupados. La Encuesta de Coyuntura Laboral, que elabora el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, constata que **el 20% de los trabajadores por cuenta ajena tiene un contrato a tiempo parcial**. Mientras en 2008 había en España 2,3 millones de empleados a tiempo parcial, la cifra aumentó hasta los 2,5 millones a finales de 2012, a pesar del incremento del paro en dicho período. Por su parte, la media de personas que trabaja a tiempo parcial en la zona del euro es de un 21,1%, y de un 19,2% en el conjunto de la UE.

⁴ Todo ello aderezado por el “vaciado” del Fondo de Reserva de la Seguridad Social (la conocida hucha de las pensiones) y las proyecciones de déficit entre los ingresos por cotizaciones y el gasto en pensiones. En el Fondo de Reserva apenas quedan 5.000 millones –de los 64.000 que llegó a tener en 2011– y distintos cálculos estiman que la Seguridad Social repetirá en 2019 un déficit del entorno de los 18.500 millones. Por ello, hará falta retirar unos 3.000 millones más para completar los préstamos del Tesoro. Atención porque la deuda del sistema de pensiones contraída por la Seguridad Social con el Estado podría superar los 56.000 millones de euros a finales de 2019. (*Vid.* Deuda pública, Banco de España. <https://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/bolest13.html>).

⁵ Mientras que en el año 1900 sobrevivía a los 65 años el 26,2% de una generación, hoy sobrevive el 90. *Vid.* Valero Carreras, D.: *Perspectivas del sistema público de pensiones y el papel de la previsión complementaria en: La previsión social complementaria. Papel y claves de desarrollo*, Vitoria-Gasteiz, Revista Vasca de Economía, *Ekonomiaz*, nº 85, 2014, p. 5. *Vid.* Informe Panorama de las pensiones de la OCDE, 2018, según el cual España será en 2050, por detrás de Japón, el segundo país más envejecido del mundo. Asimismo, según datos del INE, se ha estimado que en España entre los años 2010 y 2050, la población mayor de 65 pasará a representar un porcentaje del 16,8 al 30%; la población de 16 a 64 años, disminuirá del 67,5 al 57,1%, y la población de 0 a 15 años, descenderá del 16,5 al 13,1%. Otro dato significativo es el de que en 2050, las personas que superarán la barrera de los 100 años ascenderá a 50.000. No obstante, como indicó la Comisión Europea en su Comunicación de 11 de octubre de 2001: “*El envejecimiento de la población y la jubilación de la generación del 'boom' demográfico representan un reto de envergadura para este logro histórico. El envejecimiento de la población 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*”. *Vid.* Evolución futura de la protección social desde una perspectiva a largo plazo: Pensiones seguras y viables, COM (2000) 622 final.

⁶ Según el Informe Panorama de las pensiones de la OCDE, cit., “*España tendrá 76 jubilados por cada 100 personas en activo en 2050*”.

a largo plazo es uno de los factores que más presiona no ya al sistema público de pensiones de nuestro país, sino al de todos los países miembros de la UE y al conjunto de la zona Euro⁷.

Llegados aquí se han apuntado diversas vías de actuación que van desde aumentar las cotizaciones sociales hasta cubrir parcialmente el gasto en pensiones contributivas vía impuestos⁸ o, como en el caso de las políticas europeas, orientar la reforma de las pensiones en establecer condiciones de accesibilidad más duras para adquirir una pensión pública, bajar la calidad de la prestación pública o prolongar la vida laboral⁹. Pero, en cualquier caso, y sin perjuicio de la conveniencia de conjugar o no todos estos parámetros a la hora de abordar una estrategia, existe una firme y clara determinación tanto nacional como internacional en relación al fomento, desarrollo activo y reordenación jurídica de los sistemas de protección social complementaria (PSC)¹⁰ basado, como se sabe, en el ahorro individual e integrado por planes de pensiones, seguros y mutualidades individuales. Es una obviedad que el nivel no contributivo y el complementario están llamados a jugar un papel importante a medida que se endurecen las condiciones de accesibilidad para adquirir una pensión de la seguridad social (mecanismo disuasorio de la prevalencia del sistema público que desplaza hacia el ahorro privado), y conforme vayan llegando a la edad de jubilación cada vez más personas que no reúnan los requisitos de acceso a la pensión¹¹. Agotada prácticamente la vía del primer pilar de la jubilación para garantizar las pensiones en el futuro, las soluciones pasan (entre otras) por impulsar y desarrollar la PSC con medidas alternativas de ahorro combinado a través de la previsión social empresarial y del ahorro individual (segundo y tercer pilar de la previsión social, respectivamente) con objeto de reducir los *gaps* entre la pensión y el último salario cobrado, el denominado “ratio de sustitución”. Asimismo, la idoneidad de promover la PSC dentro del marco de las relaciones laborales tal y como se viene haciendo tradicionalmente en algunos países europeos se propugna desde, prácticamente, todos los frentes¹² y es por ello que las políticas europeas de pensiones se han orientado desde antaño

⁷ La Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros de la Comisión Europea acaba de presentar el informe provisional de envejecimiento 2018 (*Vid. The Ageing Report 2018 Underlying Assumptions & Projection Methodologies*. Institutional Paper 065|november 2017), que detalla los supuestos subyacentes y las metodologías de proyección utilizadas para estimar el impacto económico y presupuestario a largo plazo del envejecimiento de la población en los países miembros de la UE y todo el conjunto de la zona Euro. Las proyecciones a largo plazo muestran dónde (en qué países), cuándo y en qué medida las presiones del envejecimiento se acelerarán a medida que la generación del baby boom se retire y la población de la UE continúe extendiendo su esperanza de vida en el futuro. La sostenibilidad de las finanzas públicas en la UE puede salvaguardarse mejor si su análisis cuenta con información confiable y comparable sobre posibles desafíos para la sostenibilidad fiscal, incluidas las tensiones causadas por los cambios demográficos que se avecinan.

⁸ En esta línea, HERNÁNDEZ DE COS, P., JIMENO, J.F. y RAMOS, R.: El sistema público de pensiones en España: situación actual, retos y alternativas de reforma, Documentos Ocasionales, Banco de España, 1701/2017, p. 39.

⁹ *Vid.* MONEREO PÉREZ, J.L.: Gestión pública y gestión privada de las pensiones, Madrid, X Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social, 2013, p. 35 y ss.

¹⁰ Que como toda propuesta, cuenta con detractores y partidarios. *Vid.* HIERRO HIERRO, F.J.: “Acerca del debate sobre la reforma de la pensión de jubilación: una aproximación al sistema chileno (I)”, *Revista Española de Derecho del Trabajo* num. 206/2018 parte Estudios, Editorial Aranzadi, S.A.U., Cizur Menor. 2018, p. 5 y ss.

¹¹ Cfr. CES-España: El nivel asistencial y el debate sobre el futuro de las pensiones; *Revista CAUCES*, núm. 33, 2016, p. 71 y ss.

¹² El FMI en su informe *El futuro de los ahorros: el papel de las pensiones en un mundo que envejece*, 2019, señala: “Para las generaciones más jóvenes actuales ahorrar más para el futuro será cada vez más importante para asegurarse la seguridad de unos ingresos en la jubilación”. La UE en la COM (2007) 603 final, recogió en la Exposición de Motivos que “Los sistemas de protección social de los distintos Estados miembros deben hacer frente al problema del envejecimiento demográfico. Las reformas adoptadas o previstas en la mayoría de los Estados miembros tienden a incrementar los regímenes complementarios de pensión, algo que numerosos (...)”

hacia su reforma y al fomento de la previsión social complementaria privada, combinando pensiones de capitalización y de reparto.

Pero ocurre que esta propuesta de previsión empresarial y ahorro individual, así, sin más, supone un brindis al sol puesta en contraste con la realidad descarnada del desempleo en general y del juvenil en particular. De todos los efectos de la crisis económica que estamos atravesando y mucho antes, es éste último uno de los que más preocupación suscita toda vez que más de la mitad de los jóvenes menores de 25 años que quieren trabajar no encuentran la oportunidad de hacerlo, y casi el 35% de los jóvenes desempleados se encuentran en esta situación desde hace más de un año¹³. El desempleo juvenil es un hecho social y sociológico¹⁴. Se encuentra inmerso en un callejón sin salida dados los gravísimos desequilibrios estructurales que presenta el acceso al mercado de trabajo de este colectivo, que aunque agravados por la crisis económica son anteriores a ésta, como lo demuestra el hecho de que en los años de mayor crecimiento económico la tasa de desempleo joven nunca descendió del 18%¹⁵. Corolario a lo expuesto, señalar la segregación ocupacional que se traduce en que las trabajadoras jóvenes reciban una retribución menor que los trabajadores jóvenes, lo que implica una peor posición de la mujer joven en el mercado de trabajo; e igual reflexión se extiende a los jóvenes discapacitados cuya menor retribución se vincula a la ausencia de formación y, por tanto, presentan mayores dificultades en su integración al mercado laboral¹⁶.

En consecuencia, si el paro de larga duración y las carreras laborales intermitentes a consecuencia de varios períodos de desempleo torpedean la línea de flotación de eventuales pensiones, especialmente la de jubilación, con el desempleo juvenil¹⁷ no solo se corre el grave riesgo de perder a toda una generación para el empleo y para la participación plena en la sociedad sino que tendríamos que preguntarnos, ¿cómo vamos a pedirles capacidad de

Estados miembros fomentan activamente". Vid. Informe "Panorama de las pensiones de la OCDE 2013-2017", que recomienda "La necesidad de descargar la enorme presión que soporta el sistema público de pensiones en Europa, fomentando la previsión en el ámbito de la empresa" y "La conveniencia de combinar sistemas públicos y privados para reducir la falta de pensión futura adecuada por situaciones acaecidas a lo largo de la vida laboral". Asimismo, el Banco de España, en su informe "El sistema público de pensiones en España: situación actual, retos y alternativas de reforma publicado en abril de 2017", recomienda: "... Sistemas privados: extender el papel del ahorro para la jubilación, de modo que permita complementar los recursos del sistema contributivo público con la acumulación de activos financieros con los que suplementar las futuras pensiones públicas. La Comisión Pacto de Toledo, entre sus pautas para la reforma del sistema propone, Sistemas complementarios: "La protección social voluntaria, además de orientarse específicamente a un horizonte de ahorro a medio y largo plazo, sirve de complemento y mejora a las prestaciones de las pensiones públicas. Dichos sistemas complementarios tienen como objetivo, complementar y no sustituir a las pensiones públicas". Abundando en esta línea, vid. MONEREO PÉREZ, J.L.: Gestión pública y gestión privada de las pensiones, Madrid, X Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social, 2013.; GONZÁLEZ RABANAL, M.C.: La crisis de la Seguridad Social en el marco de la Constitución, cit. p. 9.

¹³ Vid. GONZÁLEZ DÍAZ, F.A.: "La garantía juvenil: ¿una respuesta a la crisis del empleo de los jóvenes?", *Revista Española de Derecho del Trabajo* num.181/2015 parte Estudios, Editorial Aranzadi, S.A.U., Cizur Menor, 2015, pp. 1-3.

¹⁴ TRIGUERO MARTÍNEZ, L.A.: "Política jurídica de acceso al empleo de los jóvenes y su instrumentación normativa", *Revista Doctrinal Aranzadi Social* num.3/2013 parte Doctrina Editorial Aranzadi, S.A.U., Cizur Menor, 2013. p. 12.

¹⁵ Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013/2016, p. 43 y ss.

¹⁶ Vid. GONZÁLEZ DÍAZ, F.A.: La garantía juvenil: ¿una respuesta a la crisis del empleo de los jóvenes?, op. cit., pp. 1-3.

¹⁷ Situación que ya denunciaba el Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Subdirección General de Información Administrativa y Publicaciones, 2011, p. 82.

ahorro a aquellos cuyas posibilidades de empleabilidad se han reducido drásticamente, o a aquellos para quienes las tasas de temporalidad son las más altas de Europa, llegando incluso a encontrarse una buena parte en situación de exclusión social?¹⁸; ¿qué queda del propósito de nuestro modelo de pensiones de asegurar unos ingresos adecuados al jubilado, sobre la base fundamental de la solidaridad intergeneracional e intrageneracional?¹⁹. En este orden de consideraciones, no podemos olvidarnos del desarrollo acelerado de la inteligencia artificial, los algoritmos y el impacto que la robotización y los procesos de automatización están teniendo en el empleo, destrucción de puestos de trabajo, descenso de las cotizaciones y, por tanto, un reto añadido a los sistemas de pensiones²⁰. Con el debate sobre la mesa en torno a si deben los robots financiar o no las pensiones, lo que nos interesa extraer ahora es ¿cómo afecta esto a las expectativas de empleo joven y a su jubilación? A tenor de los datos y de sus consecuencias no parece que quede demasiado tiempo para tomar decisiones efectivas de modo que, aún en el mejor de los escenarios, ¿cómo vamos a conseguir conciliar a corto o medio plazos realidades tan sumamente desequilibradas, lentas en su consecución y a la vez tan dependientes entre sí?

Este planteamiento tan poco halagüeño, aparte de justificar que la polémica que enreda a la actualidad política, socioeconómica, laboral y empresarial en los últimos tiempos en España pivote casi monográficamente en torno a cómo hacer sostenible y viable el sistema público de pensiones²¹, nos aboca a dos reflexiones. Una, que no se sostiene, aunque se encuentra en el centro del discurso neoliberal sobre las pensiones, por cuanto que induce a creer que la pensión de cada persona depende exclusivamente de sus propias opciones, tanto en relación con la duración de su esfuerzo contributivo como del importe de las cotizaciones o primas que abone, asimilando las mismas a un ahorro para generar un capital-pensión aumentada con los intereses acumulados. Y otra, directamente derivada de lo anterior y relativa a que la pervivencia del sistema exige aquilatar correctamente variables económico-financieras, demográficas y de empleo²² mediante un tratamiento holístico e integral del problema, así como diseñar fórmulas, propuestas y planes de actuación que contribuyan a invertir esta tendencia.

¹⁸ La encuesta de condiciones de vida realizada por el INE con datos de 2011, sitúa en el 23,9% (22% si se imputa el alquiler) la tasa de riesgo de exclusión social para los jóvenes de 16 a 29 años. En el mismo sentido informe Pensiones a la Glance, 2017 de la OCDE, que analiza el sistema público de pensiones en España emitiendo diversas recomendaciones y en el que se señala: “*El mercado laboral en España es débil. La evolución actual del mercado de trabajo puede condicionar la adecuación de los ingresos futuros para la jubilación. La precariedad laboral y la excesiva temporalidad de los contratos de trabajo (el 26% en 2016, el doble que la media de la OCDE), aumenta el riesgo de interrupción en la trayectoria profesional y en los ingresos del sistema público de la Seguridad Social*”.

¹⁹ Tal y como “defiende” el Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo, cit., p. 77. En el mismo sentido, Informe sobre Empleo Juvenil 2016, Comisión Europea, p. 2.

²⁰ Sobre la cuestión *vid.* Houben, H.: *Industrie 4.0: la fin du travail ou la fin du capitalisme?*, en *Lava Revue*, 17 décembre 2018.

²¹ **El desequilibrio acumulado por el sistema superará los 30.000 millones de euros.** Así se desprende de los datos que el Ministerio de Economía remitió a Bruselas, documento en el que avanza que el déficit en 2019 será todavía de más de 14.000 millones. En 2020, añade, la desviación ascenderá al 0,9% del PIB, lo que equivale a más de 11.000 millones, y en 2021 la cifra superará los 5.000 millones (el 0,4% del PIB).

²² MONEREO PÉREZ, J.L. y RODRÍGUEZ INIESTA: 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, *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, nº 5, 2015, p. 14.

Precisamente, la finalidad de este trabajo, es hacer un análisis jurídico-crítico en cuanto a qué puede aportar la PSC como herramienta para aquilatar el modelo español de pensiones en su actual ordenación, con una crisis de fondo y graves desajustes estructurales y económicos en el mercado de trabajo, especialmente a colectivos tan sensibles como el del empleo joven, y aportar propuestas relativas a cómo entendemos que debería estar vertebrada la PSC para servir a tales fines de manera eficiente.

2. LA PRESTACIÓN SOCIAL COMPLEMENTARIA EN EL MODELO ESPAÑOL DE PENSIONES: PLANTEAMIENTO GENERAL

La CE establece, *ex* artículo 41, que los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La “Seguridad Social complementaria” (SSC) nace pues como otro nivel de protección añadido a la denominada “Seguridad Social básica” presentando una naturaleza privada y de creación voluntaria.

No existe pues un concepto legal de mejoras voluntarias, si bien las podemos definir como aquellas obligaciones empresariales derivadas de la propia voluntad empresarial (unilateralmente o fruto de la negociación colectiva), cuyo objetivo es complementar la acción protectora del sistema público de Seguridad Social garantizando a sus beneficiarios la sustitución de las rentas que percibirían de encontrarse en activo²³. Se corresponde con el tercer nivel de protección. Tiene carácter libre y está constituido principalmente por las entidades privadas de Previsión Social y por los Fondos de Pensiones. Su cobertura es voluntaria y la contratación es libre. El contenido de esta modalidad, está constituido básicamente por prestaciones asistenciales y económicas.

El punto de partida pues para entender el funcionamiento de la protección social complementaria es que esta debe entenderse como un sistema voluntario. Por lo tanto, tal como está regulada en la actualidad, la protección social complementaria nunca debe ser algo sustitutivo del actual sistema público de pensiones sino que debe traducirse en una ayuda para completar la futura pensión de jubilación, una vez que finaliza la vida activa. No se trata pues de cambiar el sistema actual, sino de complementarlo con otras vías de ingresos, que pueden llegar incluso a cubrir otras contingencias, además de las habituales de los sistemas públicos.

Como puede comprobarse, la estructura del sistema público de pensiones español continua siendo en buena medida la diseñada hace más de cincuenta años, cuando se creó, pero conviviendo con una realidad social y económica radicalmente distinta. Asimismo, la implantación en España de la PSC empresarial tuvo lugar con la de Ley Ley 8/1987, de 8 de junio, de Planes y Fondos de Pensiones (en adelante LPFP), cuya finalidad fundamental era

²³ El Reglamento (CE) n.º 458/2007 sobre el Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social (SEEPROS), art. 2.b), ha definido la protección social como “*todas aquellas intervenciones públicas o privadas destinadas a aligerar la carga que representa para los hogares y particulares una serie de riesgos o necesidades, previamente determinados, siempre que no exista una contrapartida simultánea o recíproca por parte del beneficiario*”. Dentro de esta definición entrarían las prestaciones por enfermedad, atención sanitaria, invalidez, vejez, supervivencia, familia, desempleo, vivienda y exclusión social, tanto de origen público como privado.

de la de crear un marco regulatorio que ya en aquel momento era claramente insuficiente y disperso para poder cumplir con esta finalidad²⁴; una norma –modificada y refundida a través del Real Decreto Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre– que puede considerarse, en todo caso, la verdadera base del pilar privado de previsión social. Por tanto, tampoco nos sirve su actual configuración normativa como lo demuestra que España sea uno de los países occidentales donde menos dinero se ahorra para completar la pensión pública²⁵. Solo en Francia hay menos dinero, proporcionalmente, pero porque allí la fórmula de ahorro para la jubilación es el seguro de vida.

Esto se debe a la elevada tasa de sustitución del sistema público que, si bien ha sido un logro de nuestro sistema durante el tiempo que ha podido mantenerse, ha impedido, sin embargo, que se desarrollase en España una cultura de ahorro previsional, pues los futuros pensionistas no han percibido la necesidad de complementar su pensión con ingresos procedentes de su ahorro²⁶. Los países que tienen más desarrollo de sistemas complementarios son aquellos que tienen a su vez baja intensidad de cobertura de las pensiones públicas²⁷. Por el contrario, nuestro país es, con Austria, el miembro de la OCDE y de la Unión Europea que ofrece una tasa de sustitución más alta en el sistema público (73,9% frente al 40,6% de media), mientras que los principales países de la OCDE (EEUU, Reino Unido, Alemania, Suecia, Suiza, Japón, Australia, Nueva Zelanda o Canadá), están por debajo de dicha media, pero la incrementan sustancialmente, con las aportaciones a sistemas complementarios y el estímulo del ahorro-previsión, aliviando así la presión sobre las finanzas públicas²⁸.

En un marco general, el Gobierno ha adoptado una serie de reformas en el 2011 y 2013²⁹. El objetivo de la reforma del 2011 fue doble: preservar el actual sistema público de reparto, blindando un sistema “mixto” con capitalización obligatoria que defendían algunos y garantizar la sostenibilidad financiera del sistema de Seguridad Social. Para ello se aumentó la edad de acceso a la jubilación, el período de cómputo de la Base Reguladora, del número de años de cotización y se presentó el “Factor de Sostenibilidad”. En el año 2013, se incorporaron dos mecanismos: el “Factor de sostenibilidad” y el “Índice de revalorización”. En relación al “Factor de sostenibilidad” se modificaron las fechas de implantación, adelantándolo al 2019. El “Índice de Revalorización” ya está en vigor y establece la subida

²⁴ Para un estudio sobre el proceso de aparición y evolución de los compromisos por pensiones de la empresa, *vid.* San Emeterio Tapia, L.: Aportaciones a Planes de Pensiones y su consideración jurídica, Revista Española de Derecho del Trabajo, núm. 195/2017 parte Estudios Editorial Aranzadi, S.A.U., Cizur Menor. 2017; destacando el importante desfase en la regulación normativa de la PSC, Suárez Corujo, B.: El carácter salarial de las primas de seguro: a propósito de dos recientes sentencias del tribunal supremo, IUSLabor 2/2017, p. 10.

²⁵ Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones: Informe Estadístico de Instrumentos de Previsión Social Complementaria 2017, editado por el Ministerio de Economía y Empresa Secretaria de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa., pp. 40 y 67. (Vid: <http://www.dgsfp.mineco.es>).

²⁶ *Vid.* Fundación IVERCO: Sistemas de pensiones, Seguridad Social y Sistemas complementarios: medidas para impulsar los planes de pensiones, 2017, p. 12.

²⁷ VALERO CARRERAS, D.: Perspectivas del sistema público de pensiones y el papel de la previsión complementaria, ... cit. p. 53.

²⁸ Fundación IVERCO: Sistemas de pensiones, Seguridad Social y ... cit, p. 11.

²⁹ Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social y Real Decreto-ley 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo. *Vid.* Ruesga Benito, S.M.: Hacia dónde caminar en el futuro del sistema público de pensiones. Una reflexión al hilo de Informe del Comité de Expertos sobre el factor de sostenibilidad de las pensiones (junio 2013), Relaciones Laborales, núm. 7-8/2013, p. 119.

de las pensiones en función de la evolución de los ingresos y gastos del Sistema con “suelo” y “techo. Con ellas asistimos:

-De un lado, a un endurecimiento de las condiciones de acceso a las pensiones públicas³⁰, en el que la tasa de sustitución respecto al salario previo resulta menor y las actualizaciones de las pensiones de nuestros mayores en vez de basarse en el IPC se corrigen en base a la “salud financiera” del sistema; de forma que si hay recursos se podrán actualizar las dotaciones, en caso contrario tan solo se asegura un incremento del 0,25%, una variación netamente insuficiente si tenemos en cuenta el aumento de los precios durante los últimos años y el consiguiente empobrecimiento del pensionista. Más allá de la referida obsolescencia del sistema, compartimos que detrás de estos pobres resultados probablemente subyace una rígida política de contención salarial –acompañada desde 2010, y en particular 2012, de una drástica devaluación de los salarios, sobre todo de los deciles más bajos– y, por extensión, una debilidad estructural de la negociación colectiva que, también desde esta perspectiva, no ha hecho más que agravarse en los últimos años como consecuencia de los cambios rupturistas de 2012³¹.

-Y, de otro, a corroborar la necesidad de implantar con urgencia un marco normativo que de pábulo a coberturas alternativas y complementarias privadas y especialmente “de empresa” para la mayoría de los asalariados, profesionales y autónomos dado que hablamos de soluciones cuya consolidación es especialmente gradual y lenta. Y decimos “coberturas alternativas y complementarias” porque partimos de que la protección social complementaria nunca debe ser algo sustitutivo del actual sistema público de pensiones, sino que debe traducirse en una ayuda para completar la futura pensión de jubilación, una vez que finaliza la vida activa³².

Por lo tanto, no cabe duda que lo primero es racionalizar el sistema intentando conseguir un equilibrio financiero y cerrando la brecha del déficit que arrastra la Seguridad Social³³ pues, de otro modo, el endeudamiento podría pasar de coyuntural a estructural. Y ello, contando con que si un sistema está intrínsecamente desequilibrado un mero cambio en la financiación no lo equilibrará, toda vez que al margen de la conveniencia o no de este tipo de cambios, indudablemente el equilibrio requiere de reformas más profundas en otros campos³⁴. Ya hemos señalado *supra*, que la pervivencia del sistema exige aquilatar correctamente las variables económico-financieras, demográficas y de empleo³⁵, mediante un tratamiento holístico e integral del problema. Y en segundo lugar, insistimos en que el fomento de los modelos de PSC no implica que se abandone la apuesta pública del sistema, es más, consideramos que la hoja de ruta debe estar orientada hacia la implantación de un modelo de contribución definida de cuentas nocionales, en el que el estado mantenga un sistema público reducido, solvente, y con alta vinculación entre contribuciones y beneficios,

³⁰ Sobre este aspecto *vid.* BLÁZUEZ AGUDO, E. M.: El fomento de los planes de pensiones del sistema de empleo en el Reino Unido. Hacia una obligación empresarial, *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 199, 2017, pp. 4 y 5.

³¹ SUÁREZ CORUJO, B.: El carácter salarial de las primas de seguro: a propósito de dos recientes sentencias del Tribunal Supremo, *cit.*, p. 2.

³² Cfr. CABEZA PEREIRO, J. *et alii*: *Manual de la Protección Social Complementaria*, Tecnos, 2017.

³³ Nos remitimos a la nota 4 de este trabajo.

³⁴ VALERO CARRERAS, D.: *Perspectivas del sistema público de pensiones y el papel de la previsión complementaria*, *cit.*, p. 69.

³⁵ MONEREO PÉREZ, J.L. y RODRÍGUEZ INIESTA, G.: La situación de la “Hucha de las Pensiones”, *cit.*, p. 14.

que no desincentive el mercado laboral y promueva un entorno seguro para el ahorro privado de cara a afrontar la vejez³⁶.

En su devenir normativo señalar que la Comisión del Pacto de Toledo, en su último Informe de 2010, constataba el insuficiente grado de desarrollo de la PSC en España, así como la correlativa necesidad de seguir reforzándola. En esa línea la Ley 27/2011 de Reforma de la Seguridad Social aprobó un mandato al Gobierno de España para que este remitiera al Congreso *“un informe sobre el grado de desarrollo de la previsión social complementaria y sobre las medidas que podrían adoptarse para promover su desarrollo en España”*. Igualmente, entre las principales recomendaciones del borrador consensuado por los grupos parlamentarios que forman la Comisión para el seguimiento de los acuerdos del Pacto de Toledo estaban las de impulsar *“de forma preferente”* los sistemas colectivos de pensiones en el marco de la negociación colectiva prioritariamente sin ánimo de lucro. Respecto al tercer pilar de pensiones privadas individuales, creen que la gestión debe ser más transparente y los ahorros deben estar más protegidos, y que las comisiones *“no pueden comportar rendimientos negativos para los ahorradores”*. Sin embargo, rotas las negociaciones con motivo de las elecciones generales de abril, quedaban de nuevo en el aire unas recomendaciones que estaban prácticamente acordadas y que debían servir para orientar en los próximos cinco años una reforma que garantizase la sostenibilidad y suficiencia de las pensiones.

Con todo, el mero hecho de que el partido en el Gobierno esté por la labor de impulsar mecanismos privados para complementar la pensión apunta en la buena dirección. La medida en sí todavía no se ha concretado, pero al menos han formulado una declaración de intenciones. La Agenda del Cambio (Hacia una economía inclusiva y sostenible)³⁷ que aprobó el Consejo de Ministros el pasado mes de febrero a instancias del Ministerio de Economía, cuyo objetivo es reflejar la política económica del Gobierno a medio y largo plazo, incluye un total de 60 reformas de lo más variadas, y entre ellas destaca la siguiente:

“En el marco del diálogo social con empleadores y empleados, y de la Comisión de Seguimiento del Pacto de Toledo, reforma del sistema de la Seguridad Social para garantizar la sostenibilidad del sistema a largo plazo:

- Medidas, entre otras, para el refuerzo de los ingresos, revisión de los gastos y de la cobertura de determinados colectivos y la adaptación de los diferentes parámetros del sistema.

- Junto al refuerzo del sistema público, desarrollar la previsión social en las empresas con sistemas de pensiones complementarias acordados entre empresarios y trabajadores.

- Reorganización de la Seguridad Social para dotar de mayor eficacia a la gestión con menores costes”.

³⁶ GILL, I., OZER, C. y TATUCU, R.: What can countries in other regions learn from social security reform in Latin America?, The World Bank Research Observer, 23, 1, 2008, p. 70.

³⁷ Esta Agenda del Cambio que guía la acción del Gobierno, se alinea con las reformas contempladas en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. Valero carreras, D.: Perspectivas del sistema público de pensiones y el papel de la previsión complementaria, cit., p. 69.

El segundo punto recoge la intención de “*desarrollar la previsión social en las empresas con sistemas de pensiones complementarias acordados entre empresarios y trabajadores*”. En concreto, el Gobierno se da de plazo hasta 2024 para acometer una reforma de la Seguridad Social que refuerce el sistema público de pensiones, pero que también impulse la previsión social complementaria en el ámbito empresarial a través de la negociación colectiva.

2.1. La prestación social complementaria en la UE

La potenciación de los regímenes complementarios, capitalizados individuales y colectivos de ahorro, han cobrado especial relevancia a raíz de las reformas de distinta índole llevadas a cabo en los países de la Unión Europea. El relanzamiento de las pensiones complementarias como estrategia está representado por el *Libro Blanco “Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles 2012”*³⁸. Dicho documento es un nuevo intento de las instituciones europeas de volver a poner en el centro del debate de la sostenibilidad de las pensiones en los Estados miembros a los planes privados de pensiones, de modo que éstos se convertirían en un mecanismo básico de adecuación de las pensiones a largo plazo. Para la Comisión Europea, se hace necesario volver a apostar por los mecanismos privados de previsión por dos razones:

- De un lado, la proliferación de empleo precario y la contención salarial han puesto de manifiesto las debilidades del modelo de financiación basado en cotizaciones, pues las altas en el sistema ya no implican necesariamente un incremento significativo de los ingresos.

- De otro, la limitación del gasto público en pensiones inevitablemente ha de conducir a una reducción de la tasa de reposición, aunque otro tipo de ajustes, como los que se dirigen a la prolongación de la vida activa, puedan atenuar este efecto. Ante este panorama, a juicio de la Comisión, las pensiones complementarias privadas de jubilación pueden contribuir a garantizar unas tasas de reemplazo adecuadas y deben desempeñar un papel más importante a la hora de garantizar la futura adecuación de las pensiones³⁹. El Libro Blanco de la Unión Europea⁴⁰ y las recomendaciones específicas sobre España, además de instar al retraso de la edad de jubilación, promueven el desarrollo (general) de la PSC⁴¹ y ello aunque se reconozca que la actual crisis “*ha puesto de relieve la vulnerabilidad de los planes de pensiones de capitalización frente a las crisis financieras y los recesos económicos*”, ya que, como puntualizaba el Libro Verde⁴², antecedente del Libro Blanco, “*Las pensiones de capitalización también podrían verse afectadas por el envejecimiento demográfico. Las sociedades envejecidas reducirían la tasa potencial de crecimiento económico y ello*

³⁸ COM (2012) 55 final.

³⁹ ROMERO BURILLO, A. M.: Protección social complementaria y jubilación, en Moreno Gené, J. y Romero Burillo, A. M.^a (Coords.), *Los trabajadores maduros: entre el trabajo y la jubilación*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2018, pp. 461 y sigs.; MARTÍNEZ YÁÑEZ, N. M., El impulso europeo de los planes de pensiones: ¿hacia la sostenibilidad o la regresión de los sistemas públicos?, en VV.AA., *Protección Social en España, en la Unión Europea y en el Derecho Internacional*, Murcia, Laborum, 2017, p. 346.

⁴⁰ *Vid.* Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles, [COM(2012) 55 final], 2012/C 299/21.

⁴¹ CANALS COLL, A. y ARAMBURU SAGARZAZU, J.: La situación y el debate sobre la previsión social complementaria en España, *Revista Vasca de Economía, Ekonomiaz*, nº 85, 2014, p. 68.

⁴² *Vid.* En pos de unos sistemas de pensiones europeos adecuados, sostenibles y seguros, Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de febrero de 2011, SEC(2010)830.

*implicaría unas menores tasas reales de rendimiento, lo cual podría afectar a los precios de los activos financieros*⁷⁷.

Dentro del marco diseñado por la Estrategia de Lisboa, 2000-2010 ha sido una década de cambios y transformaciones en los sistemas de pensiones de los países europeos. Destacar que la principal materia sobre la que han girado las reformas efectuadas por los países europeos en sus respectivos sistemas de pensiones es el reforzamiento de los sistemas complementarios de pensiones. En la mayoría de los Estados miembros, aunque no en todos, se ha reducido la importancia proporcional de las pensiones públicas de reparto en los recursos económicos de los pensionistas, dando un papel más importante a los planes privados complementarios de capitalización y que, con frecuencia, son de aportación definida.

En suma y a modo de recapitulación, señalar que todos los organismos no solo europeos sino internacionales (OCDE, Comisión Europea, FMI, etc.) abogan por el desarrollo de sistemas complementarios, de hecho la propia OCDE no esconde su preferencia por el establecimiento de sistemas obligatorios, o al menos, cuasi-obligatorios⁴³. En concreto, la implantación de fórmulas de capitalización en Europa estaría guiada por dos ideas fundamentales. Por un lado, las reformas llevadas a cabo en los últimos años han descartado la solución radical chilena consistente en sustituir completamente el sistema de reparto por el de capitalización, lo que debe ser valorado muy positivamente en atención a los múltiples inconvenientes que se han venido apuntando con respecto a una eventual transformación en este sentido⁴⁴. Convivirían, entonces, dos tendencias reformadoras: la estrictamente complementaria y externa al pilar profesional, fuertemente incentivada fiscalmente y de naturaleza voluntaria, con aquella otra de carácter mixto en la que se distinguirían dos componentes dentro del sistema público contributivo y obligatorio, uno de reparto y otro capitalizado⁴⁵.

Asimismo, una idea-fuerza que debe presidir todo planteamiento de ordenación comunitaria de los instrumentos de previsión privados es, que toda reforma de los sistemas complementarios privados debe partir de un nivel de suficiencia del sistema público atendiendo a las respectivas lógicas operativas en los niveles contributivos y no contributivos. En esa lógica de complementariedad, la reforma debería fomentar el ahorro finalista de previsión a través de los fondos de pensiones, que se genere fundamentalmente a través de la negociación colectiva, y que, además, origine prestaciones en forma de renta de sustitución complementarias del sistema público de pensiones⁴⁶.

No obstante lo anterior, el resultado de la actuación en materia de pensiones complementarias privadas resulta un tanto desalentador toda vez que a su escasa capacidad

⁴³ Nos remitimos a la nota 10 de este trabajo.

⁴⁴ Sobre esta propuesta *vid.* HIERRO HIERRO, F.J.: Acerca del debate sobre la reforma de la pensión de jubilación: una aproximación al sistema chileno (I), *Revista Española de Derecho del Trabajo* núm. 206/2018 parte Estudios, Editorial Aranzadi, S.A.U., Cizur Menor. 2018.

⁴⁵ MONEREO PÉREZ, J.L. y FERNÁNDEZ BERNAT, J.A.: La política del derecho comunitaria de apoyo a los planes privados de pensiones: nuevas medidas para su relanzamiento, *Revista Española de Derecho del Trabajo* núm. 214/2018 parte Estudios, Editorial Aranzadi, S.A.U., Cizur Menor. 2018, p. 24 y ss.

⁴⁶ MONEREO PÉREZ, J.L. y FERNÁNDEZ BERNAT, J.A.: La política del derecho comunitaria de apoyo a los planes privados de pensiones: nuevas medidas para su relanzamiento, *cit.*, pp. 26 y 27.

de ordenación en la materia (art. 3 TFUE), se suma la heterogeneidad de los sistemas complementarios implementados por cada uno de los países miembros. Se hace necesario, por tanto, un perfeccionamiento de las medidas tendentes a favorecer mecanismos de coordinación ante la excesiva diversidad que caracteriza a los regímenes profesionales de cada uno de los Estados miembros. Asimismo, las propuestas adoptadas hasta la fecha son manifiestamente insuficientes para abordar la complejidad de los problemas sociales y económicos que plantean los sistemas de previsión complementarios en el marco de la UE⁴⁷. Pese al esfuerzo, no cabe duda de que Europa aún está lejos de una deseable política común e integradora en el campo de la previsión social voluntaria.

2.2. La prestación social complementaria en el marco de la empresa

Aunque se trata de un proceso que se ha desarrollado de manera desigual, podemos decir que su penetración en la gran empresa ha sido importante, como consecuencia de la existencia generalizada de sistemas de protección social complementaria en este ámbito, unido a la obligación legal de exteriorizar y a la elección en muchos casos de instrumentos que trasladan sin matices la titularidad patrimonial de los recursos a los trabajadores⁴⁸. Dentro de este contexto ha de hacerse referencia sobre todo a los contratos de seguro (seguros colectivos para la vida o seguro de dependencia, éste último a partir del 1 de enero de 2013) y a los planes de previsión social empresarial, destinados a instrumentar los compromisos por pensiones asumidos por las empresas⁴⁹ junto a los planes y fondos de pensiones⁵⁰. Estos seguros colectivos atienden a una forma de otorgar cobertura por determinados riesgos, a un grupo de personas amparadas bajo un mismo contrato de seguro. Con ellos se persigue satisfacer las necesidades de protección de los trabajadores de una empresa con los consiguientes beneficios que este tipo de productos otorga, de fidelización y protección económica en caso de enfermedades o accidentes. En general, toda modalidad de seguro sustentada sobre decisiones individuales o individualizadas encaminadas a la protección de contingencias sociales, e incluso todo instrumento de ahorro o inversión, puede ser útil para la protección de riesgos sociales, básicamente a escala individual o familiar. Estos posibles instrumentos de previsión social de carácter asegurador o financiero se rigen por las normas de ordenación y supervisión de los seguros privados y las normas del sector financiero, a las que suelen acompañar previsiones legales dentro de la legislación tributaria.

Importante señalar que en todos ellos, por aplicación del principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres en el acceso a bienes y servicios y su suministro, no podrán

⁴⁷ MONEREO PÉREZ, J.L. y FERNÁNDEZ BERNAT, J.A.: La política del derecho comunitaria de apoyo a los planes privados de pensiones: nuevas medidas para su relanzamiento, cit., p.13.

⁴⁸ BRAVO FERNÁNDEZ, C.: La protección social complementaria en la empresa: desarrollo y perspectivas, Lanharremanak/10 (2004-I) (139-156), p. 143.

⁴⁹ Real Decreto 1588/1999, de 15 de octubre, por el que se aprueba el reglamento sobre la instrumentación de los compromisos por pensiones de las empresas con los trabajadores y beneficiarios estableció la regulación permanente del singular instrumento que representa los seguros colectivos de vida regulados en dicha normativa.

⁵⁰ Fundamentalmente el Real Decreto Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Regulación de Planes y Fondos de Pensiones y su reglamento de desarrollo, el Real Decreto 304/2004, de 20 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de los Planes y Fondos de Pensiones.

establecerse en el cálculo de las tarifas diferencias de trato en las primas y prestaciones de las personas aseguradas, cuando aquellas consideren el sexo como factor de cálculo⁵¹.

No obstante el carácter voluntario para los empresarios de la implantación de las mejoras, la obligación de instrumentar los compromisos de pensiones se activa (incluidas las prestaciones causadas), desde el momento en que se inicie el devengo de su coste. En consecuencia, cuando al amparo de las mismas un trabajador haya causado el derecho a la mejora de una prestación periódica, ese derecho no podrá ser anulado o disminuido, si no es de acuerdo con las normas que regulan su reconocimiento.

Actualmente destacan dos tipos de mejoras directas:

1- Pensiones. Los compromisos por pensiones asumidos por las empresas, incluyendo las prestaciones causadas, deben gestionarse través de la formalización de un Plan de Pensiones de Empleo, Contratos de Seguro Colectivos de Vida o mediante la utilización simultánea de ambos instrumentos, de manera que los empresarios ya no podrán sostener por sí mismos, a través de fondos internos, la gestión de los mismos. En estos casos se habla de exteriorización, también denominada de externalización o instrumentación⁵². A estos efectos, los compromisos por pensiones son aquéllas mejoras directas de prestaciones, que poseen carácter dinerario y que estén vinculadas a las contingencias de jubilación, IP o fallecimiento⁵³.

El origen de esta obligación legal de externalizar deriva de la Directiva Comunitaria 80/987, de 20 de octubre (relativa a la protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empresario), para que éstos y otros derechos no quedaran sin contenido⁵⁴. El art. 8 de la Directiva señala expresamente que *“los Estados miembros se asegurarán de que se adopten las medidas necesarias para proteger los intereses de los trabajadores asalariados y de las personas que han dejado la empresa o el centro de actividad del empresario, en la fecha en que se produce la insolvencia de éste, en lo que se refiere a sus derechos adquiridos, o a sus derechos en curso de adquisición, a prestaciones de vejes, incluidas las prestaciones a favor de los supervivientes, en virtud de regímenes complementarios de previsión profesionales o interprofesionales que existan independientemente de los regímenes legales nacionales de Seguridad Social”*.

La Directiva sólo exige que los Estados adopten las medidas necesarias para proteger los intereses de los trabajadores, pero no concreta cuáles son esas medidas. Ante esta falta de concreción, el legislador español ha considerado como medida de garantía suficiente la “externalización” de los compromisos por pensiones a través de contrato de seguro o plan de

⁵¹ Vid. art. 94.1 Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras. (BOE núm. 168, de 15/07/2015).

⁵² Es precisamente con la aprobación de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados (en adelante LOSSP) con la que comienza el proceso de “exteriorización” de los compromisos por pensiones de las empresas con sus empleados con el objeto de dar cumplimiento al artículo 8 de la Directiva 80/987/CEE. A estos efectos Vid. sobre todo la Disp. adic. 1ª. RD Legislativo 1/2002, de 29 noviembre y DF 4ª Ley 27/2011, de 1 agosto.

⁵³ Ver sentencias nº TS, Sala de lo Social, de 30/04/2007, Rec. 618/2006 y TS, de 13/05/2004, Rec. 2070/2003.

⁵⁴ Directiva 80/987/CEE del Consejo, de 20 de octubre de 1980, sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados Miembros relativas a la protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empresario. (DOCE nº L 283/23), actualmente refundida en la Directiva 2008/94/CE.

pensiones⁵⁵, pues ambos mecanismos constituyen patrimonios separados que podrán hacerse cargo de los compromisos por pensiones asumidos por los empresarios en caso de insolvencia de éstos. Con la exteriorización se garantiza el cobro por el trabajador en caso de insolvencia del empresario, aunque en caso de insolvencia de la compañía aseguradora o del fondo de pensiones no existe responsabilidad subsidiaria de las Entidades Gestoras de la Seguridad Social. Como excepción, están exoneradas de la obligación de exteriorización de los fondos internos, las entidades de crédito, las entidades aseguradoras y las sociedades y agencias de valores, previa acreditación de ciertos requisitos⁵⁶.

En esta materia la labor jurisprudencial a la hora de completar el mapa ordenador es extremadamente importante. Por ello, es necesario traer a colación la sentencia del Tribunal Supremo de 2 de octubre de 2013⁵⁷ por su cambio de doctrina en la consideración de los compromisos por pensiones y según la cual gozarían de naturaleza salarial las primas que la empresa abone al seguro. O las sentencias del mismo tribunal de 26 de enero de 2017 y 3 de mayo de 2017⁵⁸, en torno a la naturaleza jurídica, salarial o no, de las primas de seguro abonadas por la empresa empleadora correspondiente en favor de uno de sus trabajadores⁵⁹. Esto supone un importante avance dada la incidencia que esa declarada naturaleza de salario tiene sobre un incremento de cotizaciones y, por tanto, de futuras pensiones. Asimismo, si los trabajadores pertenecientes a empresas exceptuadas de la obligación legal de externalización o exteriorización de los compromisos por pensiones⁶⁰ tienen derechos consolidados de previsión social, tales como derecho a rescatar, transferir o movilizar dicho fondo, aun cuando se extingan sus contratos de trabajo con anterioridad al momento del hecho causante de las contingencias cubiertas. En términos generales, y con excepciones particulares, la jurisprudencia estima que si tanto en la instancia como en casación⁶¹.

En relación a la determinación de la contingencia de jubilación se estará a lo previsto en el Régimen de Seguridad Social correspondiente. Cuando no sea posible el acceso de un partícipe a la jubilación, la contingencia se entenderá producida a partir de la edad ordinaria de jubilación en el Régimen General de la Seguridad Social, en el momento en que el partícipe no ejerza o haya cesado en la actividad laboral o profesional, y no se encuentre cotizando para la contingencia de jubilación para ningún Régimen de la Seguridad Social. No obstante, podrá anticiparse la percepción de la prestación correspondiente a partir de los sesenta años de edad, en los términos que se establezcan reglamentariamente.

Los planes de pensiones podrán prever el pago de la prestación correspondiente a la jubilación en caso de que el partícipe, cualquiera que sea su edad, extinga su relación laboral y pase a situación legal de desempleo a consecuencia de expediente de regulación de empleo

⁵⁵ Circunscrita a jubilación, invalidez permanente (total, absoluta y gran invalidez), muerte y supervivencia y dependencia severa o gran dependencia del partícipe, (art. 8.6 RDleg 1/2002, según redacción dada por la Ley 35/2006 de 28 noviembre del IRPF).

⁵⁶ Vid. DT 14ª.2 L. 30/1995; arts. 38, 39 y 40 RDL 1588/1999 según STS 16-1-2002.

⁵⁷ Sentencia núm. 491/2005 de 14 junio. (AS 2005\1706).

⁵⁸ Rec.115/2016 y Rec.385/2015 respectivamente.

⁵⁹ SUÁREZ CORUJO, B.: El carácter salarial de las primas de seguro: a propósito de dos recientes sentencias del tribunal supremo, IUSLabor 2/2017.

⁶⁰ Disp. Transit. 14ª de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados.

⁶¹ Vid. SJS núm. 28 de Barcelona, de 8 de noviembre de 1999 (AS 1999, 3557); Sentencia de 31 de enero de 2001 (RJ 2001, 2137), que anula una resolución de la Audiencia Nacional de 22 de junio de 1999 (AS 1999, 2977).

aprobado por la autoridad laboral. Reglamentariamente podrán establecerse condiciones para el mantenimiento o reanudación de las aportaciones a planes de pensiones en este supuesto. A partir del acceso a la jubilación, el partícipe podrá seguir realizando aportaciones al plan de pensiones. No obstante, una vez iniciado el cobro de la prestación de jubilación o el cobro anticipado de la prestación correspondiente a jubilación, las aportaciones sólo podrán destinarse a las contingencias de fallecimiento y dependencia. El mismo régimen se aplicará cuando no sea posible el acceso a la jubilación, a las aportaciones que se realicen a partir de la edad ordinaria de jubilación. Reglamentariamente podrán establecerse las condiciones bajo las cuales podrán reanudarse las aportaciones para jubilación con motivo del alta posterior en un Régimen de Seguridad Social por ejercicio o reanudación de actividad. Lo anterior se entenderá sin perjuicio de las aportaciones a favor de beneficiarios que realicen los promotores de los planes de pensiones del sistema de empleo⁶².

Más allá de las claras muestras de voluntad política en este ámbito normativo, del todo necesarias para poder avanzar, creemos que la creciente preocupación de directivos y trabajadores por la planificación de su jubilación hará que las empresas se vean en la necesidad de poner en marcha instrumentos de previsión social que suplan o complementen las prestaciones públicas, bien mediante aportaciones económicas financiadas íntegramente por las propias empresas (que sería lo deseable por lo menos como medida de crisis) o a través de sistemas de copago con aportaciones mixtas entre la empresa y los empleados. Con todo, se constata que el desarrollo de estos mecanismos complementarios pensados para compensar las limitaciones de la esfera pública es un proceso muy lento y, desde luego, como luego veremos, el debilitamiento de la negociación colectiva que resulta de la reforma laboral de 2012 no favorece en nada el desarrollo de este tipo de mecanismos en el ámbito empresarial⁶³.

2- *Contingencias y prestaciones temporales (subsidios o indemnizaciones a tanto alzado)*. Debe señalarse que respecto de las mejoras directas vinculadas al resto de las contingencias y prestaciones temporales (IT, maternidad, riesgo durante el embarazo, desempleo,...), no rige la obligación de externalización, por lo que pueden gestionarse con cargo a fondos internos de las empresas o a través de fundaciones laborales, mutualidades de previsión social o compañías aseguradoras⁶⁴. Al margen de la jubilación, las contingencias por las que se satisfarán las prestaciones anteriores podrán ser:

- *Incapacidad laboral total y permanente para la profesión habitual o absoluta y permanente para todo trabajo*, y la gran invalidez, determinadas conforme al Régimen correspondiente de Seguridad Social. Reglamentariamente podrá regularse el destino de las aportaciones para contingencias susceptibles de acaecer en las personas incurso en dichas situaciones.

- *Muerte del partícipe o beneficiario*, que puede generar derecho a prestaciones de viudedad, orfandad o a favor de otros herederos o personas designadas.

⁶² Vid.art. 5.3, RD Legis. 1/2002, de 29 de noviembre.

⁶³ SUÁREZ CORUJO, B.: El carácter salarial de las primas de seguro: a propósito de dos recientes sentencias del Tribunal Supremo, cit., p. 10.

⁶⁴ Cfr. sentencias nº TS, Sala de lo Social, de 01/07/2009 y TS, Sala de lo Social, de 10/06/2009, Rec. 3133/2008.

- *Dependencia severa o gran dependencia* del partcipe regulada en la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.

3. MEDIDAS PALIATIVAS AL DESEMPLEO JUVENIL: LA SOLUCIÓN A UNA PARTE DEL PROBLEMA

Tal y como hemos venido explicando *supra*, los jóvenes son víctimas de un modelo de flexibilidad laboral que conlleva precarización con efectos devastadores que los marginan y los excluyen del empleo. Su importancia es extrema dado que son la cantera productiva de un país pero igualmente con una trayectoria muy sensible al ciclo económico y, por tanto, los más expuestos a los efectos adversos del mercado de trabajo. Su situación laboral ha venido empeorando con el paso de los años (particularmente a partir de 2008-2009) y podemos decir que hoy es crítica por cuanto que las soluciones son difíciles de encontrar y todavía más lentas de poner en práctica, como destaca la OIT en su informe *Tendencias del Empleo Juvenil 2013*⁶⁵. Ello justifica que haya un interés y una tendencia jurídico-legal en precisar subjetiva y sectorializadamente por colectivos las políticas activas de empleo y sus destinatarios principales⁶⁶; se viene a concretar así la propensión por la que la política activa de empleo ha evolucionado y pasado de tener un carácter general e indiferenciado a otro concreto y selectivo por grupos atendiendo a las dificultades de su empleabilidad e inclusión en el mercado de trabajo⁶⁷.

Los datos hablan por sí solos. Hoy día, una tercera parte de los 1.800 millones de jóvenes del mundo no trabaja, no estudia ni participa en ningún programa de formación. De los mil millones de jóvenes que entrarán en el mercado laboral en la próxima década, se prevé que sólo 40 por ciento logrará encontrar un empleo disponible. La economía mundial necesitará crear 600 millones de empleos en los próximos 10 años –cinco millones al mes– sólo para mantener el ritmo de las tasas estimadas de empleo juvenil. España presenta una de las mayores tasas de desempleo juvenil de la UE; en concreto, presenta una tasa de desempleo juvenil del 37,6% en septiembre de 2017, por debajo de Grecia y por encima de Italia y Croacia⁶⁸. En consecuencia, revertir la crisis del empleo juvenil es una apremiante prioridad mundial y nacional dado que el costo socioeconómico de la inacción es muy alto⁶⁹.

De la hondura y la urgencia del problema ya se hacía eco la Comisión del Pacto de Toledo. En concreto de las negativas consecuencias que para la protección social de los jóvenes tienen la persistente temporalidad y precarización de sus condiciones de trabajo, así como sus elevados índices de rotación, dado que ello impide la acumulación de carreras de cotización mínimamente prolongadas y, por consiguiente, determina futuras pensiones de jubilación de escasa o nula cuantía. Por ello la Comisión sostiene que, a la vista de la situación actual de empleo por la que atraviesan los jóvenes, se hace necesario que las Administraciones Públicas pongan en marcha –entre otras– políticas educativas y formativas

⁶⁵ Vid. OIT: *Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil, 2013. Una generación en peligro*.

⁶⁶ OLARTE ENCABO, S.: *Políticas de empleo y colectivos con especiales dificultades. La subjetivación de las políticas activas de empleo*, Thomson Aranzadi, Navarra, 2008, pp. 19-20.

⁶⁷ MOLINA HERMOSILLA, O. y MOLINA NAVARRETE, C.: *Más acá y más allá del trabajo: comentario a la Ley 56/2003, de Empleo*, *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, Centro de Estudios Financieros, núm. 251, 2004, pp. 42-43.

⁶⁸ EUROSTAT: Oficina Europea de Estadística. Vid.: <http://ec.europa.eu/eurostat>.

⁶⁹ Vid. OIT: *Toward Solutions for Youth Employment: A 2015 Baseline Report*, 2015, p. 31 y ss.

de amplio espectro que favorezcan las posibilidades de los jóvenes para ser contratados, especialmente en el caso de aquéllos que encuentran mayores dificultades de acceso al empleo debido a una formación escasa, o a causa de un abandono prematuro del sistema educativo. Asimismo, la Comisión apoyaba el aumento de políticas activas de empleo específicas para jóvenes desempleados y para aquellos que acceden por primera vez al mercado laboral⁷⁰.

Pero el problema del empleo juvenil necesita, ante todo, una nueva reformulación que le permita ser visto más allá de una mera consecuencia “inevitable” del proceso de crisis en el que nos encontramos y ser enfocado como un interrogante a toda una sociedad sobre la forma en la que estamos organizando la actividad económica y las prioridades en la misma adoptando un nuevo enfoque global que resitúe el valor central de “lo humano” en las actividades económicas⁷¹; abordar su ordenación legal desde un paradigma ético de alcance universal que parta de una concepción insustancialista de los derechos fundamentales de los trabajadores jóvenes⁷² permitiendo su transición al trabajo decente⁷³. Y con este escenario de fondo, empezar a implantar un marco de políticas efectivas y eficientes interconectadas y enfocadas a promoción el empleo joven. Sólo partiendo de la exigencia de que las diferentes políticas estatales miren hacia la necesidad de destinar recursos específicos a este colectivo, centrando sus esfuerzos tanto en la persistente crisis del mercado de trabajo como, sobre todo, en los problemas estructurales y propios de los mercados de trabajo de los jóvenes⁷⁴, con una coordinación de todos los actores que intervienen, se podrán alcanzar resultados concretos. Y esto, tiene que ponerse en conexión con la elaboración de políticas macroeconómicas adecuadas en donde se contemple generación de empleo para los jóvenes, puesto que, en definitiva, el empleo juvenil guarda directa relación con la situación general de empleo en un determinado país⁷⁵.

Precisamente estas son las premisas que, teniendo como precedente los programas dirigidos por la Unión Europea y dotados de financiación, han dado lugar a la Estrategia de emprendimiento y empleo joven (EEEJ) para el período 2013-2016 renovada para el período 2017-2020 y el Plan de choque por el Empleo Joven 2019-2021 en el marco de que analizaremos a continuación. Asimismo, el Real Decreto-ley 28/2018, sobre Revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo, viene a ordenar y dar contenido a muchas de esas estrategias por cuanto que incluye importantes modificaciones en materia de cotización a la Seguridad Social, laboral y de

⁷⁰ Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo, cit., pp. 82 y 83.

⁷¹ Cfr. Informe: Situación actual del empleo juvenil en España. INJUVE, Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2013, p. 8.

⁷² Vid. OIT: Reducir el déficit de trabajo decente: un desafío global, Memoria del Director General a la 89ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2001, p. 31.

⁷³ FERNÁNDEZ RAMÍREZ, M.: Trabajo Decente y Prevención de Riesgos Laborales, en: “El Trabajo Decente”, Dirs. J.L. Monereo Pérez, J. Gorelli Hernández y A.L. de Val Tena, Comares, 2017, p. 285.

⁷⁴ Vid. OIT: Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil, 2013. cit., p. 2 *in fine*.

⁷⁵ En el documento OIT: Políticas de empleo para la justicia social y una globalización equitativa 2010, p. 88, se pone de relieve la función que cumplen las políticas macroeconómicas para crear crecimiento y empleo. De igual modo, el documento OIT: Growth, employment and decent work in the least developed countries, 2011 (Crecimiento, empleo productivo y trabajo decente en los países menos adelantados), p. 29, dedica un capítulo a cómo las políticas macroeconómicas son necesarias para un crecimiento sustancial y denuncia que precisamente “como resultado del crecimiento desequilibrado y un entorno político incierto, ha habido un aumento débil en el empleo productivo, especialmente para los jóvenes”.

contratación, así como en la regulación de los trabajadores por cuenta propia o autónomos y la mejora de determinadas pensiones.

Con todo, las esperanzas del Gobierno de Sánchez por dar salida al Pacto de Toledo antes del final de esta legislatura han sido inútiles. La comisión parlamentaria que llevaba trabajando en materia de pensiones durante más de dos años ha llegado a un callejón sin salida bloqueándose el acuerdo. El inicio de la campaña electoral lo ha precipitado todo. Roto el Pacto de Toledo hasta la próxima legislatura, tendrá que ser el próximo gobierno el que tenga que retomar el diálogo mientras que los organismos fiscales avisan sobre los problemas del actual sistema de pensiones. En suma, y aunque como inmediatamente veremos ya existe una panoplia importante de medidas en activo, entre las recomendaciones más destacadas y urgentes que de momento se quedan en el limbo y, por lo que nosotros interesa, se encuentran precisamente las de:

- Previsión social complementaria: Fomentar planes de pensiones de empresa vinculados a los organismos sin ánimo de lucro sin descartar incentivos fiscales.
- Jóvenes: Garantizar las carreras de cotización de los jóvenes que trabajan de forma discontinua y mejorar el control de la inspección de trabajo sobre los becarios.
- “Impuesto al robot”: Encontrar mecanismos innovadores que complementen la financiación de la Seguridad Social, más allá de las cotizaciones sociales, teniendo en cuenta que la revolución tecnológica implica un incremento de la productividad, pero no un aumento del empleo.

3.1. Estrategia de emprendimiento y empleo joven (EEEJ) para el período 2013-2016 renovada para el 2017-2020

La Estrategia se enmarca en el Programa Nacional de Reformas y es coherente con las recomendaciones e iniciativas que, sobre esta materia, ha realizado la Unión Europea, en particular con los objetivos y planteamientos de la llamada “Garantía Juvenil” recientemente propuesta por la Comisión Europea. Se trata del eje fundamental del empleo joven y del emprendimiento para afrontar la tan esperada recuperación económica. El Programa que engloba 100 medidas a favor de la orientación, la formación, el emprendimiento y el empleo entre los jóvenes. Para hacerlo posible, la Estrategia contiene 100 medidas encaminadas a favorecer la inserción laboral de los jóvenes, ya sea por cuenta ajena o a través del emprendimiento, que se clasifican en función de su impacto y su desarrollo temporal. Por un lado, introduce 15 medidas de impacto in-mediatu o “de choque”, con efectos a corto plazo para estimular la contratación y el emprendimiento y la mejora de educación y la formación y la inter-mediación en el mercado de trabajo.

A grandes rasgos las principales novedades que introduce la (EEEJ) son las ayudas al emprendimiento y, por otro, las ayudas a la contratación.

A/ Ayudas al emprendimiento:

- “Tarifa plana” en la cotización a la Seguridad Social para nuevos autónomos, menores de 30 años, durante los primeros seis meses desde que inicien su propio negocio. Asimismo, tendrán bonificaciones fiscales durante los dos años siguientes. No obstante, el Real Decreto-ley 28/2018, dispone que para quienes no hubieran estado en situación de alta en los 2 años inmediatamente anteriores, a contar desde la fecha de efectos del alta, en el Régimen Especial de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos, podrán optar por bases mínimas durante los 12 primeros meses (tarifa plana de 60 euros al mes y reducciones a partir del decimotercero), con bonificaciones para los nuevos autónomos menores de 30 años o de 35 en el caso de mujeres.

- Posibilidad de capitalizar el paro. Los menores de 30 años podrán capitalizar hasta el 100% de su prestación por desempleo en un pago único, con el objetivo de montar una empresa, o para adquirir asesoramiento o formación.

- En el mismo sentido, se permite a los menores de 30 años compatibilizar el cobro del paro con el inicio de una actividad por cuenta propia, durante un periodo máximo de nueve meses.

- “Segunda oportunidad” para ciudadanos, empresarios individuales y sociedades pequeñas, para que encuentren *“fórmulas concursales más flexibles, más amplias y más adaptadas a las necesidades”*.

- La nueva ley de emprendedores también recogerá la posibilidad de que pymes y autónomos que facturen menos de dos millones anuales puedan optar por el IVA de caja, del tal manera que no tengan que pagar este impuesto hasta que hayan cobrado las facturas, aunque la medida no entrará en vigor hasta el 1 de enero de 2014.

- Se amplía el plan de pago a proveedores, con más de 2.600 millones de euros, dando una segunda oportunidad a proveedores de Entidades Locales y Comunidades Autónomas ya incluidas en el Plan, así como ampliando el ámbito de aplicación a nuevas Administraciones.

- Las sociedades de nueva creación tributarán a un tipo reducido del 15% para los primeros 300.000 euros de base imponible, durante los dos primeros años en los que tengan beneficios.

- Lanzamiento del portal “Emprende en tres”, que permite a los emprendedores gestionar los trámites municipales necesarios para el inicio de su actividad de forma mucho más sencilla.

B/ Ayudas a la contratación:

- Creación del llamado “contrato generaciones”, que establece que los jóvenes que contraten a parados de larga duración mayores de 45 años disfrutarán de una reducción del 100% de las cuotas a la Seguridad Social durante el primer año.

- Bonificaciones en las cuotas a la Seguridad Social para las empresas que den trabajo a menores de 30 años, sin experiencia laboral, bajo la fórmula del contrato a tiempo parcial con vinculación a la formación.

- Incentivos de ente 500 y 700 euros anuales, para convertir contratos temporales en indefinidos cuando se hagan a jóvenes menores de 30 años, sin experiencia laboral.

- Se habilita a las empresas de trabajo temporal a formalizar contratos para la formación y el aprendizaje.

- Se crea un Portal único de Empleo, que facilitará la búsqueda de empleo y donde se alojará toda la información de utilidad para orientar a los jóvenes.

- Facilidades para que los jóvenes desempleados puedan obtener el título de Educación Secundaria Obligatoria (ESO).

Señalar que sobre esta cuestión, la norma dispone bonificaciones a la contratación suspendidas por la reducción de la tasa de paro por debajo del 15% para los siguientes contratos de trabajo:

- Contrato de trabajo por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores (art. 4 y la disposición transitoria novena de la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral).

- Contrato a tiempo parcial con vinculación formativa (art. 9 de la Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo).

- Contrato indefinido de un joven por microempresas y empresarios autónomos (art. 10 de la Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo).

- Contrato nuevos proyectos de emprendimiento joven (art. 11 de la Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo).

- Contrato Primer empleo joven (art. 12 de la Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo).

- Incentivos del Contrato en prácticas (art. 13 de la Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo).

No obstante, los incentivos de los contratos anteriores celebrados desde el 15 de octubre de 2018 hasta el 1 de enero de 2019 se podrán seguir aplicando hasta el momento de su derogación o modificación.

También se introducen medidas que afectan a los contratos de formación para trabajadores de entre 25 y 30 años, a partir del 1 de enero de 2019, y tras el mantenimiento progresivo de la tasa de desempleo general por debajo del 15%, se confirma el fin de la

aplicación de las bonificaciones para aquellos trabajadores afectados entre este rango de edad, no siendo posible su contratación a través de esta modalidad. Sí que es cierto que la tasa de desempleo se sitúa por debajo del 15% desde el mes de octubre de 2018, pero, según la disposición transitoria sexta del mencionado RDL, los contratos afectados por la tasa de desempleo que se hayan tramitado con anterioridad a la entrada en vigor del mismo, seguirán activos y se regirán por la normativa vigente en su momento de celebración, por lo que no cabe preocupación alguna. Por lo tanto, al estar condicionada la edad a la tasa de desempleo inferior al 15%, la edad permitida para un contrato de formación tiene como límite ahora los 24 años de edad, inclusive. En definitiva, el contrato de formación es el único con posibilidades de bonificaciones para la empresa que celebre un contrato con menores de 25 años. En definitiva, el contrato de formación es el único con posibilidades de bonificaciones para la empresa que celebre un contrato con menores de 25 años.

A propósito de la ayuda de acompañamiento para jóvenes inscritos en la Garantía Juvenil, señalar que esta ayuda, que se había regulado en la disposición adicional 120 de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018⁷⁶, ha quedado derogada por el Real Decreto-Ley 28/2018. La norma señala en su disposición transitoria octava que se mantiene la ayuda para aquellos jóvenes que eran beneficiarios de la misma antes de su entrada en vigor, o que firmaron un contrato que diera derecho a la obtención de la ayuda antes de su entrada en vigor. En su disposición derogatoria única, el Real Decreto señala que quedan derogadas diferentes disposiciones legales, haciendo referencia expresa a la relativa a la ayuda económica de acompañamiento. Por lo tanto, ya no es posible solicitar esta ayuda, salvo las solicitadas por quienes, reuniendo todos los requisitos para ello, lo hubieran hecho antes del 1 de enero de 2019.

Por último, se aplaude que con relación a la realización de prácticas formativas en empresas, instituciones o entidades incluidas en programas de formación, la realización de prácticas no laborales en empresas y la realización de prácticas académicas externas al amparo de la respectiva regulación legal y reglamentaria, determinará la inclusión en el sistema de la Seguridad Social de las personas que realicen las prácticas indicadas, aunque no tengan carácter remunerado.

3.2. Plan de choque por el Empleo Joven 2019-2021

El Plan de Choque por el Empleo Joven⁷⁷ y sus medidas entroncan con el objetivo 8 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 que sirven específicamente para alcanzar la Meta 8.6 “*De aquí a 2020, reducir considerablemente la proporción de jóvenes que no están empleados y no cursan estudios ni reciben capacitación*”. A través del Sistema Nacional de Garantía Juvenil⁷⁸ creado como consecuencia de la Recomendación del Consejo de 22 de abril de 2013 y cuyas actuaciones se impulsan en este Plan, se busca atender a los trabajadores menores de 30 años que carecen tanto de empleo como de formación, a fin de promover su incorporación al mercado de

⁷⁶ BOE 04/07/18.

⁷⁷ Resolución de 7 de diciembre de 2018, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de diciembre, por el que se aprueba el Plan de Choque por el Empleo Joven 2019-2021.

⁷⁸ Real Decreto-ley 6/2016, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para el impulso del Sistema Nacional de Garantía Juvenil. BOE nº 310, de 24 de diciembre, de 2016.

trabajo, a empleos de calidad y estables. Asimismo, el Plan, tiene como objetivo reducir la tasa de desempleo juvenil, así como incrementar el nivel formativo de al menos un 43% de los jóvenes inscritos como demandantes de empleo, que actualmente carecen de estudios. Las materias prioritarias serían: lengua, matemáticas, idiomas, competencias digitales y competencias de sectores estratégicos.

Básicamente persigue:

- Buscar la mejora de la competitividad y el valor añadido de la estructura productiva española con el objetivo de alcanzar niveles de crecimiento económico que permitan generar una oferta sustancial de empleo, estable o flexible, sobre la base del desarrollo de sectores de futuro y con alto valor añadido.

- Fortalecer el compromiso con la formación integral y con la cualificación de las personas jóvenes, que impulse su promoción individual, colectiva y profesional, que se apoye en el sistema educativo y en el entorno laboral como elementos fundamentales para su integración social, dotando de competencias profesionales a aquellos jóvenes con escasa cualificación, ocupándose de los jóvenes del entorno rural y potenciado y reforzando el papel de los Servicios Públicos de Empleo como puerta de entrada al mercado de trabajo y a la vida activa. Tanto la OIT como la OCDE en un informe conjunto, señalan las claves para la promoción del empleo y oportunidades de los jóvenes, destacando la necesidad de formación, de completar procesos educativos y de conocimiento de la normativa laboral⁷⁹. No olvidemos que la situación actual ha generado una diversidad de clases entre los jóvenes que intentan conseguir un empleo; distinguiendo, entre aquellos que una mayor formación les permite acceder a una colocación y otros, en los que la falta de formación y les coloca en un situación de exclusión social⁸⁰. Aunque en esa transición muchos expertos reconocen que quizás hubiera que compensar la pérdida de puestos de trabajo con algún tipo de renta o subvención, en términos generales hay consenso en que la solución pasa por reorientar la educación y la formación. Y ese es un reto de largo plazo.

Un apunte crítico a esta cuestión es para advertir de que la “formación dual”, catapultada como solución mágica de las políticas de empleo joven, presenta una virtualidad más nominal que real y adolece de importantísimas deficiencias político-estructurales. Aparte de diferir por regiones y comunidades autónomas (hay tantos modelos de FP dual como autonomías), fallan estrepitosamente las plataformas de coordinación entre la formación reglada y la orientación profesional, en especial los dispositivos materiales de tutorización y la implicación real de las empresas por la evolución formativa de los estudiantes⁸¹.

⁷⁹ Vid. OIT y OCDE: Job-rich growth in Asia: Strategies for local employment, skills development and social protection, 2011, p. 53.

⁸⁰ GONZÁLEZ DÍAZ, F.A.: La garantía juvenil: ¿una respuesta a la crisis del empleo de los jóvenes?, *Revista Española de Derecho del Trabajo* num.181/2015 parte Estudios, Editorial Aranzadi, S.A.U., Cizur Menor, 2015, p. 2.

⁸¹ ALEMÁN PÁEZ, F.: El empleo y el emprendimiento juvenil y sus tribulaciones estructurales: notas críticas al hilo de la obra “el emprendimiento para fomentar y promover la inclusión social y laboral de la juventud”. *Revista Española de Derecho del Trabajo* num.206/2018, p. 4.

- Desarrollar iniciativas de retorno a la escuela, de apoyo a la formación en competencias estratégicas, a la formación profesional dual, al empleo con derechos, al emprendimiento de los jóvenes, al fomento de la participación sindical de las personas jóvenes y del asociacionismo empresarial. Para el éxito de este propósito que consideramos esencial no podemos formar a nuestros universitarios en modelos de hace 40 años y que hoy se demuestran obsoletos. ¿Cómo es posible que no se prepare a los alumnos en programación? En Europa se han identificado una serie de sectores con un importante potencial a la hora de generación de empleo, destacando el relativo a las tecnologías de información y la comunicación y se aboga por enfocar la formación en el diseño de estrategias orientadas a la generación de empleos no robotizables⁸². Pero además el sistema educativo debe evolucionar conforme lo haga la sociedad, fomentando la creatividad, potenciando las capacidades no cognitivas y mejorando la inteligencia social. La formación continua, el reciclaje, la flexibilidad para cambiar y diversificar habilidades durante toda la carrera laboral serán cada vez más importantes.

Los objetivos de este Plan de Empleo dirigido a los jóvenes son:

1. Establecer un marco laboral de calidad en el empleo y la dignidad en el trabajo.
2. Hacer protagonistas a las personas jóvenes de su proceso de inserción laboral y cualificación.
3. Incrementar la cualificación e inserción laboral dotando a los jóvenes de más competencias profesionales.
4. Fomentar un nuevo modelo económico basado en la productividad y el valor añadido.
5. Dotar a los Servicios Públicos de Empleo de los medios y recursos para prestar una atención adecuada e individualizada.
6. Desarrollar una formación específica en igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres para eliminar sesgos de género, combatir la segregación horizontal y la brecha salarial de género.
7. Combatir el efecto desánimo de las personas jóvenes que no buscan empleo porque creen que no lo van a encontrar.
8. Se prestará especial atención a colectivos especialmente vulnerables (migrantes, parados de larga duración, abandono escolar, personas con discapacidad, etc.).

Y por último señalar las ocho claves de este plan:

⁸² Vid. en este sentido la Comunicación de la Comisión de 18 de abril de 2012 Hacia una recuperación generadora de empleo. Documento COM (2012) 173 final.

- Se creará una ventanilla única para el empleo, dentro del Programa “Orienta Joven”. Se prevé dotar a este Programa de 3000 orientadores que se encargarán de diseñar itinerarios personalizados para fomentar el empleo y formación de los jóvenes inscritos.
- Medidas para el fomento de la igualdad, que buscarán la inserción de las mujeres con dificultades para acceder al empleo a través de incentivos para el autoempleo.
- Los contratos de formación de programas mixtos de empleo y escuelas taller podrán cotizar por desempleo.
- Se reformará el contrato de relevo para que sirva para garantizar la transmisión de conocimientos a la nueva persona contratada.
- Se va a reforzar la causalidad en los contratos temporales y a tiempo parcial, para controlar más el uso de estas modalidades y evitar abusos.
- Se elaborará un Estatuto del Becario, destinado a regular las prácticas no laborales y mejorar la protección de este colectivo. En esta nueva regulación tendrán más protagonismo el Representante Legal de los Trabajadores e Inspección de Trabajo, que llevarían a cabo un seguimiento del programa formativo. El RDL 28/2018, que establece la realización de prácticas formativas en empresas, instituciones o entidades incluidas en programas de formación, la realización de prácticas no laborales en empresas y la realización de prácticas académicas externas al amparo de la respectiva regulación legal y reglamentaria, determinará la inclusión en el sistema de la Seguridad Social de las personas que realicen las prácticas indicadas, aunque no tengan carácter remunerado. El Gobierno, en el plazo de tres meses a partir de la entrada en vigor de este real decreto-ley, procederá a desarrollar lo previsto en esta disposición y a adecuar a la misma las normas reglamentarias sobre la materia.
- Se revisarán los incentivos existentes para la contratación y el fomento del empleo. El fin es eliminar aquellas que no hayan sido eficaces y crear nuevos incentivos.
- Se implementará un Plan para el retorno del talento. Se crearán programas para el retorno de los jóvenes que actualmente trabajan en el exterior, y así mismo, esperan incluir medidas para el apoyo a la movilidad de éstos.

El Plan engloba cincuenta medidas, divididas en seis ejes, diseñadas bajo una perspectiva integral y sistémica, que permiten su combinación y ajuste a cada perfil y a las necesidades existentes en cuanto a inserción. A través de los ejes se definen, en línea con los objetivos establecidos, los ámbitos de actuación considerados prioritarios en los próximos tres años: recuperar la calidad del empleo, luchar contra la brecha de género en el empleo y reducir el desempleo juvenil. Se ha elaborado en colaboración con las Comunidades Autónomas y se ha consultado a las organizaciones sindicales y empresariales más

representativas. También han realizado aportaciones las Entidades Locales, distintos interlocutores sociales y económicos, así como entidades responsables de juventud, educación y servicios sociales.

3.3. La realidad de la “recuperación” del empleo joven en datos

- Sube la tasa de paro joven. En la última Encuesta de Población Activa (EPA) el paro registrado entre los jóvenes de entre 16 a 24 años ha subido medio punto en el cuarto trimestre con respecto al tercer trimestre de 2018 y se sitúa en el 33,5%, 4 pp inferior a la de hace un año. Este nivel está más de 23 pp por debajo del máximo alcanzado en el primer trimestre de 2013. Para los jóvenes de hasta 29 años, baja 1 décima, al 25,1%. En el último año el número de jóvenes menores de 25 años en paro ha descendido en 55.000 personas, a un ritmo anual del -9,9%. Entre los jóvenes de hasta 29 años se acumula una caída de 112.000, un -11,0%. En el cuarto trimestre de 2018 estaban parados, según la EPA, 902.400 jóvenes menores de 30 años, de los que 502.900 tenían de 16 a 24 años. Entre los jóvenes, la incidencia del paro de larga duración según el tiempo de duración en desempleo baja al 22,2% sobre el total de los parados jóvenes de 16 a 24 años, frente al 42,8% en los adultos. Desde 2014, año en el que se alcanzaron los niveles de incidencia más altos, se ha reducido en 19 pp⁸³.

- Caída generalizada del poder adquisitivo de este colectivo. Según los datos del INE el ajuste salarial durante la crisis se ha concentrado entre la población joven⁸⁴, de modo que uno de cada tres jóvenes en España cobra menos de los 14.000 euros de salario mínimo de convenio. El salario medio de los jóvenes ha caído un 11% respecto al inicio de la crisis: hasta los 13.637 euros al año. Según la Encuesta Anual de Estructura Salarial que elabora el INE, el salario medio de la población joven ha caído entre 2008 y 2016, un -28% entre los menores de 20 años, un -15% entre los 20 y los 24 años, y un -9% entre los 25 y 29 años.

Asimismo, las mujeres, los jóvenes, las personas con un menor nivel de formación, los trabajadores a tiempo parcial y los trabajadores temporales presentan los salarios más bajos. Así, el 48% de los asalariados con contrato temporal ganaron menos de 1.230,9 euros en 2017, frente al 23,4% de los indefinidos que se encontraban en esta misma situación. En las mujeres, cuatro de cada diez percibió un sueldo inferior a 1.230,9 euros, frente a dos de cada diez varones, y en los jóvenes menores de 25 años, el porcentaje que cobra menos de 1.230,9 euros al mes alcanza el 66,2%.

- Lo anterior conduce además a la brecha salarial por sexos. La ganancia media anual de los hombres fue de 26.391,8 euros al año, mientras que la de las mujeres supuso el 78,1% de esta cuantía, con 20.607,8 euros, un 21,9% menos que la de los hombres. En 2016, la brecha entre ambos sexos era del 22,3%. En 2017 el número de mujeres que tuvo unos ingresos salariales menores o iguales al Salario Mínimo Interprofesional (SMI) fue del 18,8%, frente al 7,8% de los hombres. En los salarios más altos, el 8% de los hombres presentó unos salarios cinco veces o más superiores al SMI, frente al 4,2% de las mujeres.

⁸³ Informe Jóvenes y Mercado de Trabajo, marzo-2019, nº 20/Marzo 2019, Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, p. 5.

⁸⁴ Según recoge el Acuerdo por el Empleo y la Negociación Colectiva (AENC) 2018-20, suscrito por las patronales CEOE-CEPYME y los sindicatos CCOO y UGT en julio de 2018.

Pero atención porque se detecta también brecha salarial por edades. En concreto, los menores de 25 años cobran la mitad que el resto de asalariados, con un sueldo medio que ronda los 11.568 euros⁸⁵. La tasa de paro en los menores de 25 años se situó en el 43% en el cuarto trimestre de 2016, casi el triple que en el caso de los trabajadores mayores de 55 años y lejos a su vez de la media total de la población, que los últimos datos de la EPA cifran en un 25%. En fin, estos datos ponen de relieve la brecha salarial existente entre los jóvenes y los mayores, así como la precariedad a la que se enfrentan quienes dan sus primeros pasos en el mercado laboral.

- Más jóvenes con contratos temporales. La temporalidad, que a día de hoy alcanza cotas escandalosas⁸⁶, viene amparada por la normativa y conectada con la precariedad⁸⁷ donde proliferan “empleos basura” y la promoción de los falsos autónomos⁸⁸. Al ser personas que se incorporan al trabajo con una experiencia profesional limitada, los jóvenes tienen menos probabilidades de encontrar un empleo, suelen tener contratos temporales y a tiempo parcial o estar en prácticas, y son más fáciles de despedir si el ciclo económico se debilita. Desde 2008, la reducción del total de asalariados menores de 30 años fue continua hasta 2014: entonces, comenzó a aumentar gracias al impulso de los trabajos temporales. Ese año se rompe el predominio de los trabajadores jóvenes con contratos indefinidos respecto a los temporales: los de más inestabilidad son los más numerosos⁸⁹. Según los últimos datos completos de EUROSTAT, España se sitúa como el segundo país con mayor tasa de paro juvenil en Europa, con un 36,6%. Alemania está en la cola, con un 6,3%. Hasta 2008, tras la gran caída de asalariados menores de 30 años durante la crisis, el aumento registrado desde 2014 se alimenta sobre todo de empleos temporales. Los jóvenes menores de 20 años fueron los que más vieron aumentar su sueldo medio anual en 2017, con un repunte del 9,5%, seguido de los jóvenes de 20 a 24 años, con un salario medio un 4,1% superior al de 2016, hasta los 11.775 euros.

- Tener un título universitario en España no es, ni mucho menos, garantía de empleo. En 2018, el 27,7% de los titulados (de un total de 233.626) que finalizaron sus estudios en 2014 no tenía trabajo⁹⁰. A ese dato se suma otro igualmente alarmante: España es uno de los países de la Unión Europea donde los licenciados desempeñan en mayor medida trabajos de baja cualificación, un 37,1% frente al 23,2% de media europea, según datos del informe de la Fundación CYD de 2017⁹¹. De hecho, los tres grandes efectos que han marcado a las nuevas generaciones, y que son producto de las reformas laborales, son la precarización, la

⁸⁵ Vid. Análisis de la precariedad en el empleo juvenil, 2017, UGT, p. 14 y ss.

⁸⁶ En torno al 56%, según datos del Acuerdo por el Empleo y la Negociación Colectiva (AENC) 2018-20, opus cit.

⁸⁷ LAHERA FORTALEZA, J.: Factores jurídicos de la precariedad laboral en España. Sociedad y Utopía. Revista de Ciencias Sociales, 2007, núm. 29, p. 207.

⁸⁸ Ligados a plataformas digitales como Deliveroo, Glovo o Uber Eats.

⁸⁹ Vid. a estos efectos el revelador informe del Observatorio de las Ocupaciones. 2018: Informe del Mercado de Trabajo de los Jóvenes Estatal. Ministerio de Empleo y Seguridad, p. 48 y ss. En el mismo sentido, cfr. IMF Staff Discussion Note: Youth Unemployment in Advanced Economies in Europe: Searching for Solutions (El desempleo juvenil en las economías avanzadas de Europa: buscando soluciones), diciembre de 2014, p. 9.

⁹⁰ Así se desprende del informe *Inserción laboral de los egresados universitarios* Curso 2013-14 (análisis hasta 2018), presentado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, 2019.

⁹¹ *El Informe CYD analiza la contribución de la universidad al desarrollo económico y social de España e identifica aspectos en los que se manifiesta una colaboración entre la institución académica y el sector empresarial a fin de mejorar el entorno productivo.*

sobrecualificación y la individualización⁹². Los cambios en el mercado laboral han llevado a las empresas a exigir altas cualificaciones para puestos que no las requieren, logrando que los salarios tengan una tendencia a la baja para aquellos trabajadores con cualificaciones elevadas. En este orden de ideas, las carreras con más empleabilidad, las STEM [Ciencias, Tecnología, Ingenierías y Matemáticas], son a las que menos optan las mujeres. Ahí empieza una brecha que luego se convertirá en salarial. Ellos están en los ámbitos donde hay más trabajo y mejor pagado, por eso es tan importante que desde primaria y secundaria se les cambie el estereotipo. No puede haber ámbitos feminizados y otros masculinizados.

- La falacia del emprendimiento juvenil. Debido a la urgencia de incrementar el empleo juvenil, el fomento del emprendimiento es uno de los objetivos que persiguen diversos programas como el de “Garantía Juvenil” de la Comisión Europea, la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013/2016 del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, o las iniciativas de instituciones públicas como las universidades (por ejemplo, el Programa Emprendimiento juvenil de la Universidad del País Vasco y el Programa de Emprendimiento Juvenil de la Cámara de Comercio de Valencia) o de instituciones privadas como La Caixa y su Programa EduCaixa. Datos. Datos del GEM España (Global Entrepreneurship Monitor) 2013 muestran que solo el 17,3% de los jóvenes creen que hay buenas oportunidades comerciales y que cuentan con las habilidades y el conocimiento requeridos para comenzar un negocio. Solo el 9,2% de los jóvenes está involucrado en empresas nacientes o nuevas. Además, hay altos niveles de miedo al fracaso: casi la mitad de los jóvenes indican que el miedo al fracaso les impediría comenzar un negocio, mientras que el 61,2% creen que comenzar un negocio es una buena opción de carrera⁹³. Sin embargo el trabajo por cuenta propia para los jóvenes en España es muy bajo, alrededor del 8%⁹⁴.

Actualmente, los pagos de seguridad social para españoles autónomos o trabajadores por cuenta propia son de los más altos de la OCDE: 300 euros al mes independientemente de los ingresos. Para los jóvenes, esta cifra se reduce temporalmente para el período inicial, pero aún es de 50 euros, en comparación con 0 en Portugal, Italia y Francia (primer año) y Alemania si los ingresos son inferiores a 1.700 euros al mes. Estas contribuciones sociales deberían reducirse sustancialmente para los jóvenes y para todos los trabajadores por cuenta propia en España, para permitir que los emprendedores asuman riesgos y pongan en marcha sus ideas sin ser gravados inicialmente por los impuestos.

- La emigración de los jóvenes españoles o búsqueda de oportunidades laborales y vitales fuera de nuestras fronteras. La estadística de migraciones exteriores del INE refleja que de 2008 a 2017 más de 145 mil jóvenes nacidos en España de 15 a 29 años salieron del país, observándose un aumento creciente hasta 2015, año en que las cifras de emigrados comienzan a descender.

⁹² LÓPEZ CALLE, P.: “El impacto sobre el empleo juvenil de las nuevas reformas laborales y la reorganización productiva en España”, en *Abaco Revista de cultura y ciencias sociales*, 2010, nº 66, p. 4.

⁹³ BLANCO GONZÁLEZ, A., DEL CASTILLO FEITO, C. y CACHÓN RODRÍGUEZ, G.: En qué emprende la juventud española, Documentos 4, Universidad Rey Juan Carlos., p. 62; ALEMÁN PÁEZ, F.: El empleo y el emprendimiento juvenil y sus tribulaciones estructurales: notas críticas al hilo de la obra...cit., p. 16.

⁹⁴ *Vid.* Informe sobre Trabajadores autónomos, personas físicas, en alta en la Seguridad Social, resumen de resultados a 31 de diciembre de 2018. Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social.

- La pobreza se cronifica entre los jóvenes. El 26,6% de la población española (12.338.187 personas) está en riesgo de pobreza y/o exclusión social. El 1,7% de la población sufre los tres factores que integran el AROPE⁹⁵ (2,1% en 2016): baja intensidad de empleo, riesgo de pobreza y privación material severa (PMS). Se trata de 791.726 personas que se encuentran en la peor situación económica y social posible.

La población joven de 16 a 29 años tiene la tasa de pobreza y exclusión social más alta, con un 34,8%⁹⁶. El análisis, realizado a partir de los datos oficiales del Instituto Nacional de Estadística (INE) y EUROSTAT, cambia la percepción que hasta ahora se tenía de la pobreza, en términos de indigencia o miseria ya que en el perfil poblacional se encuentran personas con estudios (56%) y con trabajo (33%), lo que confirma que tener un empleo no garantiza salir de la pobreza.

3.4. La “algoritmización” de los procesos y su incidencia en el empleo joven

Las nuevas tecnologías que han emergido a lo largo de la historia –desde la máquina de vapor a internet– han transformado la naturaleza del trabajo. Es más, la transformación digital de la economía está reconfigurando la manera de vivir y hacer negocios en nuestras sociedades, Tanto que podría decirse sin ambages que andamos inmersos en la “cuarta revolución industrial”⁹⁷. De hecho, la Estrategia 2020 de la UE para la robótica⁹⁸ define la evolución actual del modo siguiente: *“La tecnología robótica llegará a ser dominante durante la próxima década. Influirá sobre todos los aspectos del trabajo y del hogar. La robótica tiene el potencial necesario para transformar las vidas y las prácticas laborales, para elevar los niveles de eficiencia y de seguridad, para ofrecer mejores servicios y para crear empleo. Su impacto será cada vez mayor, a medida que se multipliquen las interacciones entre los robots y las personas”*.

En España la sustitución de trabajadores por sistemas tecnológicos avanzados y robots cuenta con numerosos ejemplos en la doctrina de nuestros tribunales y se sitúa dentro del más amplio debate de su impacto sobre el empleo⁹⁹. Con todo, el creciente protagonismo de la robótica, la digitalización y algoritmización de los procesos y la inteligencia artificial, es un hecho que abre un sinfín de dudas e interrogantes que afectan a múltiples aspectos jurídicos, algunos de los cuales poseen una indudable proyección en el campo laboral, si bien no existe un consenso sobre los efectos que ello irradiará al empleo y a nuestros futuros mercados de trabajo¹⁰⁰. Y aunque en este momento resulta difícil cuantificar con exactitud la

⁹⁵ Siglas de At Risk of Poverty and/or Exclusion.

⁹⁶ El último informe de 2017 de la **Red Europea de Lucha contra la Pobreza (EAPN)**, dibuja un panorama desalentador en su 8º Informe El Estado de la Pobreza. Seguimiento del indicador de pobreza y exclusión social en España 2008-2017.

⁹⁷ Así lo bautiza el informe del World Economic Forum: The Future of Jobs, 2018.

⁹⁸ Vid. Comisión Europea, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Inteligencia artificial para Europa [SWD(2018)137final].

⁹⁹ MERCADER UGUINA, J. R.: “La robotización y el futuro del trabajo”, *Trabajo y Derecho*, nº 27, 2017, pp. 13 a 24.

¹⁰⁰ Por ejemplo, los millennials (nacidos entre 1980 y 2000 y primera generación nativa digital) y los que tienen estudios superiores quienes, en mayor porcentaje que el resto, creen que la robotización del trabajo creará más empleos de los que destruirá, además de que habrá suficiente trabajo para toda la población, según el informe realizado por el Instituto Santalucía: La jubilación y los hábitos de ahorro de los españoles. Encuesta 2017-2018, p. 15.

repercusión que llegarán a tener sobre el empleo, es indiscutible que su impacto será tan importante como la necesidad de diseñar planes de actuación coordinados y urgentes al respecto.

El Foro Económico Mundial en su informe sobre “El futuro del trabajo”¹⁰¹ advierte de que, entre los años 2015 y 2020, la digitalización de la industria puede conllevar la desaparición de 7,1 millones de puestos de trabajo y la creación de 2,1 millones de nuevos empleos, algunos de los cuales son difíciles o incluso imposibles de predecir¹⁰². En este sentido, la OCDE publicó el pasado marzo una actualización de su análisis cuya principal conclusión es que el 14% de los empleos –el 20% en España– son “altamente automatizables”. Eso no quiere decir que, necesariamente, uno de cada siete puestos de trabajo (uno de cada cinco en España) vaya a desaparecer, pero la probabilidad es elevada. El riesgo es mayor entre las profesiones de menor cualificación y entre los jóvenes, independientemente de su nivel de cualificación. La OCDE explica que los jóvenes no han tenido tiempo de acumular experiencia y convertir su “*know how*” (conocimiento práctico) en un activo insustituible. Sin embargo a largo plazo se apunta a una ventaja para los más jóvenes: la generación de nuevos empleos vinculados a la innovación tecnológica que aún no existen y para los que ellos serán más aptos.

El Foro Económico Mundial señalaba la exigencia de competencias transversales para los perfiles más emergentes: analista de datos, especialista en inteligencia artificial, desarrollador de software, aprendizaje activo; iniciativa, originalidad y creatividad; la programación y el diseño de tecnología; el análisis y el pensamiento crítico; la resolución de problemas complejos; la influencia social y el liderazgo, y la inteligencia emocional. En resumen, que muchos trabajos rutinarios serán paulatinamente asumidos por las máquinas, dejando las tareas más complicadas a los humanos que poseen habilidades interpersonales. Las labores que quedarán en manos de los humanos serán las que requieran de destrezas que, por el momento, no están al alcance de las máquinas. Hablamos también de áreas como la educación, la salud o el arte.

A corto y medio plazo la incorporación de nuevos procesos tecnológicos lleva no solo a una pérdida de empleo sino también produce un segundo efecto: la “polarización de la ocupación”. Esto es, la pérdida progresiva de puestos de trabajo en los sectores con salarios medios¹⁰³. Es más, el mercado laboral se verá cada vez más marcado por los trabajos a media jornada y los contratos temporales o por obra; además de que trabajar desde casa se convertirá prácticamente en la regla. Aumentarán los trabajos temporales y de media jornada en la mayoría de los países de la organización, lo cual afectará de nuevo y en mayor medida a jóvenes, mujeres y trabajadores no cualificados¹⁰⁴.

Será a más largo plazo cuando el progreso técnico deje de reducir el empleo, para pasar a cambiar su composición¹⁰⁵; se prevé además que las empresas recurran más a

¹⁰¹ World Economic Forum: The Future of Jobs, 2018.

¹⁰² La mayoría de puestos de trabajo que van a impulsar la economía en el 2030, a día de hoy no existen y serán ocupados por el 65% de menores que se encuentran actualmente Primaria, según revela un estudio de la Universidad Europea de Madrid.

¹⁰³ MERCADER UGUINA, J. R.: La robotización y el futuro del trabajo, cit. p. 13.

¹⁰⁴ *Vid.* The Future of Jobs elaborado por el World Economic Forum (2018).

¹⁰⁵ BENTOLILA, S. y JIMENO, J. F.: ¿Nos van a quitar las máquinas de trabajar?, en nadaesgratis.es/.

freelancers (profesionales independientes) que realizan tareas especializadas, cuenten con personal a distancia y modifiquen las ubicaciones donde opera su organización para garantizar el acceso al talento¹⁰⁶. Asistiremos pues a una criba en virtud de la cual se sustituirán los empleos de bajo valor añadido por otros de valor añadido superior. Y ciertamente el valor añadido del trabajo es clave para su adaptación a un mercado laboral cada vez más exigente y competitivo. Y aunque también es verdad que muchos de los empleos del sector servicios (que no necesariamente demandan altas cualificaciones) pueden contribuir a absorber parte de la mano de obra desplazada por la robotización de las cadenas de producción, no cabe duda que la formación es del todo determinante para conseguir el objetivo de adaptación a esta nueva realidad laboral. De hecho, desde la UE se nos advierte de que la adquisición y el desarrollo de capacidades son cruciales para el funcionamiento y la modernización de los mercados laborales a fin de ofrecer nuevas formas de flexibilidad y seguridad para los demandantes de empleo, los trabajadores y los propios empleadores¹⁰⁷.

En España, el Plan de choque por el Empleo Joven 2019-2021 se propone como objetivo fortalecer el compromiso con la formación integral y con la cualificación de las personas jóvenes, que impulse su promoción individual, colectiva y profesional, que se apoye en el sistema educativo y en el entorno laboral como elementos fundamentales para su integración social, dotando de competencias profesionales a aquellos jóvenes con escasa cualificación. Y asimismo, incrementar la cualificación e inserción laboral dotando a los jóvenes de más competencias profesionales, especialmente transversales.

Con este escenario de fondo, se plantea un nuevo reto formativo para todos. Los trabajadores, porque tendrán que asumir la responsabilidad personal del propio aprendizaje de por vida y desarrollo profesional (*lifelong learning*). Muchos individuos requerirán períodos de transición laboral y fases de formación, actualización de conocimientos y reciclaje¹⁰⁸. Y las empresas, porque todo este proceso de tecnificación y digitalización del empleo abocará a la inmensa mayoría –tanto grandes como pequeñas– a adoptar las nuevas tecnologías e incrementar sus inversiones, especialmente las partidas dedicadas a la formación de sus empleados¹⁰⁹. El reto es que el progreso llegue a todos los miembros de la sociedad potenciando los beneficios de la revolución digital y minimizando los costes. La inversión en capital humano, en especial el más joven, es crucial para conseguir habilidades con las que el progreso técnico sea complementario en lugar de sustitutivo, incluso en tareas menos cualificadas. Además es indudable que una mejor formación de los ciudadanos permite su acceso a trabajos menos alienantes, en mejores condiciones de salud y bienestar¹¹⁰. Estamos inmersos en una contrarreloj, y por ello la gran cuestión es si estos nuevos puestos de trabajo se crearán con la suficiente rapidez cómo para reemplazar los puestos de trabajo perdidos.

¹⁰⁶ Vid. The Future of Jobs, opus cit.

¹⁰⁷ Vid. al respecto Una nueva agenda de capacidades para Europa. Trabajar juntos para reforzar el capital humano, la empleabilidad y la competitividad, Comisión Europea, 2016, [SWD(2016) 195 final], p. 2.

¹⁰⁸ Como las “soft skills”, o conjunto de capacidades que permiten que un profesional se relacione mejor en el trabajo, las que van desde gestión de su tiempo de trabajo, hasta el liderazgo y el trabajo en equipo.

¹⁰⁹ Según denuncia el informe The Future of Jobs: “Es alarmante, que muchas organizaciones planeen buscar en el “mercado de fichajes” aquellos perfiles que vayan a necesitar llegado el momento en lugar de “re-aprovechar”, formando a sus empleados actuales, preparándoles para estos próximos cambios”.

¹¹⁰ MERCADER UGUINA, J. R.: Robótica y Riesgos Laborales, cit., p. 122.

Pero la automatización del empleo posee también otra vertiente a tratar por cuanto que repercute en el modo en que se financia la protección social. En España, la comisión del Pacto de Toledo redactó un borrador antes de la disolución de las Cortes el 5 de marzo en el que, entre otras medidas, recomendaba buscar vías alternativas de financiación de la Seguridad Social como consecuencia de la robotización: “*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*”, señalaba. En definitiva, abría la puerta a la cotización de los robots. Sin embargo, como se ha explicado antes, roto el Pacto de Toledo hasta la próxima legislatura, tendrá que ser el próximo gobierno el que tenga que retomar el diálogo mientras que de momento se quedan en el limbo propuestas como las del “impuesto al robot”, o cómo encontrar mecanismos innovadores que complementen la financiación de la Seguridad Social, más allá de las cotizaciones sociales, teniendo en cuenta que la revolución tecnológica implica un incremento de la productividad, pero no un aumento del empleo.

En este sentido, existe cierto consenso en que puede ser necesario, en el corto plazo, detraer una parte de la renta generada por los algoritmos para compensar la caída de las cotizaciones¹¹¹, o tasar la actividad de los robots. Se trata de que la robotización de la industria y los servicios no solo sirva para que las empresas obtengan más beneficios sobre el precio final de los productos o las cuentas de resultados, sino que también proporcione a la sociedad, mediante aportaciones a los sistemas fiscal, de protección social y las pensiones, recursos que de otra manera desaparecerán junto al empleo que sustituirán. Por eso sería lógico que los robots cotizaran y pagaran impuestos. En cualquier caso, aceptada esa posibilidad, habría que definir cómo hacerlo con lo cual el debate sigue abierto.

4. REFLEXIONES EN TORNO A LA INEFICACIA DE LA PRESTACIÓN SOCIAL COMPLEMENTARIA EN ESPAÑA Y PROPUESTAS DE CAMBIO

Como se ha expresado *supra*, con los efectos de la reforma laboral de 2012 y la última modificación del sistema público de pensiones, y a no ser que cambie mucho y para mejor nuestro mercado laboral, parece que una buena parte de las jubilaciones van a tener que proceder de la PSC, aunque no de manera inmediata. Basta recordar de nuevo, que en los últimos años se ha producido un endurecimiento de las condiciones de acceso a las pensiones públicas, la tasa de sustitución respecto al salario previo resulta menor y las actualizaciones de las pensiones de nuestros mayores en vez de basarse en el IPC se corrigen en base a la “salud financiera” del sistema; de forma que si hay recursos se podrán actualizar las dotaciones, en caso contrario tan solo se asegura un incremento del 0,25%, una variación netamente insuficiente si tenemos en cuenta el aumento de los precios durante los últimos años.

Considerando que la PSC existe en España con su formulación moderna desde hace 26 años¹¹², podemos asegurar que el modelo actual de PSC ha fracasado en todos los aspectos (en número de asociados y aportación) a la hora de llegar a la mayoría de la población que debe ahorrar y que se corresponde además con la clase media y media-baja.

¹¹¹ Aunque también existen opiniones en contra, QUÍLEZ MORENO, J. M. y APARICIO CHOFRÉ, L.: “Robots e inteligencia artificial: ¿Debería exigirse algún tipo de cotización?”, *Diario La Ley*, núm. 5, 2017, pp. 1-13.

¹¹² *Vid.* con carácter general, CABEZA PEREIRO, J. *et alri*: Manual de la Protección Social Complementaria, *opus cit.*

Tomamos como punto de partida la clara infrarrepresentación de las pensiones privadas pues, hasta ahora, menos del 30% del colectivo más numeroso, y que puede y debe ahorrar, lo hace. Y cuando lo hace, lo hace en cantidades claramente insuficientes¹¹³.

Por ello, desde el análisis jurídico-crítico, vamos a reflexionar en torno a qué puede aportar la PSC como herramienta para aquilatar el modelo español de pensiones dada su actual ordenación, con una crisis de fondo y graves desajustes estructurales y económicos en el mercado de trabajo, especialmente a colectivos tan sensibles como el del empleo joven, y brindaremos propuestas relativas a cómo entendemos que debería estar vertebrada la PSC para servir a tales fines de manera eficiente. Concretamente, sobre la base del decálogo de propuestas que hace la OCDE¹¹⁴, vamos a construir lo que a nuestro juicio debería ser la nueva hoja de ruta de la PSC en España:

1- Necesitamos un diseño integral de la PSC. El sistema de planes de pensiones ha fracasado en primer lugar porque no hay un diseño coherente. Sin esta reflexión, debate y posterior adopción de estrategias y medidas concretas, puede surgir otro modelo social pero inevitablemente fallido si es consecuencia de la improvisación, la ausencia de objetivos, los recortes, los intereses particulares, la mentalidad cortoplacista y la elusión de responsabilidades sociales y públicas. En definitiva, este debate, que también se nos exige desde Bruselas, debe partir de nuestra capacidad y determinación, ya que es esencial para consolidar nuestro modelo de bienestar. Entendemos y creemos necesario que, con carácter previo, se deben definir los objetivos de la PSC en España cuestión esta que no se aborda en el documento de las DGS y FP¹¹⁵. Desde la OCDE se recomienda a los países que tengan muy presente cómo funciona el sistema de pensiones público de cara a desarrollar un sistema complementario efectivo, algo que en España no se hizo. Ya hemos señalado que las reformas deben ser integrales, considerando el sistema en su conjunto. De hecho, la comisión del Pacto de Toledo, en su último Informe de 2010, constata el insuficiente grado de desarrollo de la PSC en España, así como la correlativa necesidad de seguir reforzándola.

Además, se adolece de problemas de eficiencia¹¹⁶, (y no sólo de rentabilidad)¹¹⁷, que son estructurales en la parte mayoritaria de la PSC actual que es la individual. Además, la

¹¹³ Según se desprende del Informe Anual 2018 de INVERCO (Asociación de Instituciones de Inversión Colectiva y Fondos de Pensiones): Las instituciones de inversión colectiva y los fondos de pensiones, Informe 2018 y perspectivas 2019, pp.19 y 28, en cinco países, los activos acumulados en Fondos de Pensiones superan el tamaño de su economía (porcentaje sobre el PIB superior al 100%): Países Bajos, Islandia, Suiza, Australia y Reino Unido. En sentido contrario, en 40 de los 64 países analizados por la OCDE, este porcentaje no alcanza el 20%. Entre ellos España, cuyos Fondos de Pensiones apenas representan en 9,5% del PIB español. Asimismo, los Fondos de Pensiones vieron reducido su patrimonio y cerraron 2018 con un volumen de activos de 107.033 millones de euros, lo que supone 4.091 millones menos que en 2017 (una caída del 3,7%). El patrimonio en el Sistema Individual cayó un 2,9% hasta situarse en los 72.247 millones de euros, mientras que el Sistema de Empleo descendió hasta los 33.957 millones (un 5,3% menos que en 2017).

¹¹⁴ *Vid.* Informe de la OCDE: Pensions at a glance 2017, que desarrolla la estrategia a seguir por la OCDE para un buen diseño de los planes de pensiones de contribución definida. En España, todos los planes del sistema individual pertenecen a esta modalidad.

¹¹⁵ CANALS COLL, A. y ARAMBURU SAGARZAZU, J.: La situación y el debate sobre la previsión social complementaria en España, *Revista Vasca de Economía, Ekonomiaz*, nº 85, 2014, p. 67.

¹¹⁶ Como consecuencia de las comisiones. Elevadísimos costes de gestión, que se traducen en comisiones y tarifas más altas para los partícipes de los planes, es un reflejo de la eficiencia o la ineficiencia de un sistema privado de ahorro. En este sentido, una de las razones que explican que los planes de pensiones españoles sean más caros es la menor competencia que existe en el sector. Mientras los bancos, aseguradoras y gestoras nacionales deben competir con firmas extranjeras en fondos de inversión, hay menos compañías internacionales vendiendo

(...)

crisis no solo está frenando las aportaciones sino que se está comiendo el dinero que mucha gente había invertido para su jubilación. Los fondos de pensiones son productos ilíquidos. Es decir, están pensados para que el capital acumulado solo se pueda disfrutar una vez llegada la edad de retiro.

Por ello consideramos que si se quiere que la PSC desempeñe un papel significativo de apoyo al sistema de Seguridad Social, se debe cambiar totalmente su enfoque y sus objetivos, orientándolos hacia el trabajador medio y revisando los incentivos hacia las rentas medias y bajas. A la vista de la experiencia internacional, las coberturas significativas complementarias, de forma generalizada, solo pueden proceder de la extensión muy amplia de los sistemas de empleo. Los sistemas complementarios capitalizados necesitan, además de ser eficientes y con fuerte implantación, decenios para cubrir el hueco que dejan las pensiones públicas. Luego hay que tener claro que no sirven como medida a corto o medio plazo¹¹⁸.

2- Planes de empresa para todos los trabajadores. Los planes de empresa no están disponibles para todo el mundo. Creemos que es necesario establecer una PSC que llegue a la mayoría de la población con ingresos laborales¹¹⁹. Esto es un problema porque el ámbito laboral es el idóneo para la previsión social complementaria y porque esos planes de empresa son más eficientes¹²⁰. Además es una figura que fomenta el ahorro a lo largo de un período largo, y de forma sistemática y periódica.

La previsión complementaria individual que es la mayoritaria en España, es cara, poco adecuada para las rentas medias, especialmente, para los jóvenes, y no cumple ni puede cumplir con los objetivos sociales de generalización planteados. Creemos que la creciente preocupación de directivos y trabajadores en general por la planificación de su jubilación hará que las empresas se vean en la necesidad de poner en marcha instrumentos de previsión social que suplan o complementen las prestaciones públicas¹²¹, bien mediante aportaciones

planes de pensiones porque para ello deben constituirse como entidades jurídicas. Prueba de ello es que los fondos de inversión soportan comisiones más bajas. Según el último boletín económico del Banco de España, que analiza esta realidad, los fondos de pensiones soportan unas comisiones máximas de gestión del 1,5% y de depósito del 0,25%, mientras que las de los fondos de inversión son de menos del 1% y del 0,1% respectivamente.

¹¹⁷ Solo en los últimos doce meses la rentabilidad media del sistema de planes de pensiones españolas fue del 0,52%, según las cifras de abril netas de gastos y comisiones publicadas por la Asociación de Instituciones de Inversión (INVERCO).

¹¹⁸ SUÁREZ CORUJO, B.: El carácter salarial de las primas de seguro: a propósito de dos recientes sentencias del Tribunal Supremo, cit., p.10.

¹¹⁹ CANALS COLL, A. y ARAMBURU SAGARZAZU, J.: La situación y el debate sobre la previsión social complementaria en España, cit., p. 68.

¹²⁰ Los planes de pensiones promovidos por las empresas para sus empleados aplican a sus partícipes comisiones mucho más reducidas que los fondos individuales. Si en las de estos últimos alcanzan en la mayoría de los casos el 1,5% máximo permitido por ley, en el caso de los planes de empleo la comisión de gestión se reduce a una media de apenas el 0,2% y la de depositaria no llega ni al 0,1%, según el último boletín económico del Banco de España. Esto se explica por la capacidad de negociación de las empresas con las gestoras al suscribir estos planes. No solo esto, estos planes están obteniendo mejores resultados, con una rentabilidad en el último año del 0,46%, mientras que prácticamente todo el sistema individual, salvo los planes de renta fija a largo plazo, están en números rojos.

¹²¹ Según el informe realizado por el Instituto Santalucía: La jubilación y los hábitos de ahorro de los españoles. Encuesta 2017-2018, p. 12, más del 60% de los encuestados, creen que las empresas estarán obligadas a ofrecer planes de pensiones a sus empleados (63,09%).

económicas financiadas íntegramente por las propias compañías o a través de sistemas de copago con aportaciones mixtas entre la empresa y los empleados.

3- Planes de PSC obligatorios en el marco de la empresa. Todos los países de nuestro entorno están promoviendo la previsión complementaria a través del empleo¹²². El mismo acuerdo del Pacto de Toledo resalta este aspecto referido especialmente a los sistemas de empleo tanto en la declaración original de 1995, como en el último acuerdo de recomendaciones de 2010. También, como se ha mencionado, la Estrategia Nacional sobre pensiones de 2005, presentada por el Gobierno de España ante Bruselas, planteaba como objetivo la generalización de la previsión de empleo para el final de la pasada década¹²³. En este sentido considera que en España dada la inviabilidad, salvo reforma constitucional, de hacer obligatoria la existencia de sistemas complementarios en las empresas y constatada la insuficiencia de las medidas fiscales y la escasa implantación derivada de negociación colectiva¹²⁴, la opción que queda, ya testada sobradamente en nuestro entorno, es la de la pseudo-obligatoriedad, o *soft-compulsion*, con gastos bajos y con incentivos orientados a aquellos que tienen más dificultad para ahorrar¹²⁵. De esta manera se percibe la obligatoriedad como la política más efectiva para asegurarse un alto grado de cobertura, unas aportaciones adecuadas y un alto grado de equidad en la distribución de la cobertura¹²⁶.

La forma de aumentar la cobertura de los sistemas complementarios pasa por la aplicación de medidas de política económica: 1) afiliación obligatoria, que es la más eficiente (Dinamarca, Alemania, Holanda o Italia), 2) *soft-compulsion* o modelos cuasi-obligatorios (Estados Unidos, Italia, Irlanda, Suecia o Nueva Zelanda), que también tienen alto grado de eficiencia, y 3) incentivos financieros (especialmente fiscales), como es el caso de España, que resulta la menos eficiente de las medidas. Por ello, la incentivación fiscal tiene que ser cuidadosamente planificada para que se extienda a la población que tiene mayor necesidad de complementación. Algunas alternativas utilizadas, como el sistema NEST británico (National Employment Saving Trust)¹²⁷, o la Reforma Riester en Alemania, son una buena guía de aplicación de medidas fiscales¹²⁸.

¹²² En la línea de mostrar la idoneidad de fomentar la previsión social complementaria dentro del marco de las relaciones laborales, *vid.* AHUMADA CARAZO, R.M. y ISPIZUA DORNA, E.: La previsión social complementaria en el marco de las relaciones laborales: el caso de Maier, en *Lan Harremanak*/32, 2015-I, p.7; CANALS COLL, A. y ARAMBURU SAGARZAZU, J.: La situación y el debate sobre la previsión social complementaria en España, *cit.*, p. 71; YERMO, J.: Las políticas públicas para promover la previsión social complementaria, *Ekonomiaz* N.º 85, 1º semestre, 2014, p. 147 y ss.

¹²³ *Cf.* Estrategia Nacional sobre pensiones de 2005, pp. 18-19.

¹²⁴ *Vid.* SUÁREZ CORUJO, B.: El carácter salarial de las primas de seguro: a propósito de dos recientes sentencias del Tribunal Supremo, *cit.*, p. 2.

¹²⁵ VALERO CARRERAS, D., *Perspectivas del sistema público de pensiones y el papel de la previsión complementaria...*, *cit.*, p.12.

¹²⁶ YERMO, J.: “Las políticas públicas para promover la previsión social complementaria”, *Ekonomiaz* n.º 85, 1º semestre, 2014, p. 147 y ss.

¹²⁷ The National Employment Savings Trust (NEST) Corporation, es el administrador del plan de pensiones ocupacionales NEST. El esquema, que se ejecuta sin fines de lucro, garantiza que todos los empleadores tengan acceso a una provisión de pensión adecuada y de bajo costo para cumplir con su nueva obligación de inscribir automáticamente a todos los trabajadores elegibles en una pensión laboral.

¹²⁸ BLÁZQUEZ AGUDO, E. M.: El fomento de los planes de pensiones del sistema de empleo en el Reino Unido. Hacia una obligación empresarial, *cit.*, p. 15 y ss.; Valero carreras, D.: *Perspectivas del sistema público de pensiones y el papel de la previsión complementaria*, *cit.*, p.53.

Precisamente y al hilo de lo anterior hay que señalar que en Europa la implantación de fórmulas de capitalización en Europa estaría guiada por dos ideas fundamentales, la obligatoriedad de la suscripción a un instrumento de previsión privado y los incentivos fiscales como principal motor para impulsar el acceso y desarrollo a los instrumentos de protección social complementaria.

La adhesión obligatoria está funcionando en países como Australia y es cuasi obligatoria en Holanda donde el Gobierno está facultado para exigir la adscripción obligatoria a planes de pensiones, haciendo uso de esta potestad en determinados sectores industriales. En Suecia existen tres niveles dentro del primer pilar obligatorio donde uno de los mismos se financia con el 2,5 por 100 de las contribuciones de los trabajadores, el cual va destinado a cuentas individuales¹²⁹. Como alternativa al régimen obligatorio, algunos países han optado por el mecanismo de la adhesión automática. En esencia se trata de implementar un mecanismo de auto afiliación obligatoria de los trabajadores en instrumentos de previsión complementaria de carácter empresarial (segundo pilar) pero dándoles la opción de darse de baja si cumplen con determinados requisitos. Esta iniciativa existe en EEUU, el Reino Unido, Italia y Nueva Zelanda.

En España, solo se han externalizado los compromisos preexistentes hacia instrumentos cualificados en las grandes empresas. De hecho, es una constante de todos los agentes públicos y sociales destacar que el grave problema de la PSC en España entre otros es su falta de extensión a las pymes¹³⁰. Escasa o nula actividad en el ámbito de las pequeñas y medianas empresas, dónde la vida parece estar transcurriendo al margen de estos asuntos, ignorando incluso una realidad como es la existencia cierta de compromisos por pensiones¹³¹, cuyo tratamiento hay que atender de inmediato para evitar el riesgo de incumplimiento de la obligación legal para estas empresas con las consecuencias que de ello pudieran derivarse, en un ámbito dónde la sensibilidad a sanciones económicas es mayor que en las grandes instituciones públicas o privadas.

La PSC en España, hoy por hoy, no tiene capacidad de complementar al conjunto de prestaciones sociales públicas de una forma mínimamente significativa, que es lo que le pide el Pacto de Toledo y lo que justifica el apoyo y gasto fiscal que recibe. En conclusión, la PSC no ha llegado a la mayoría de las empresas. No sólo está fuera de las pequeñas y medianas sino que los incentivos fiscales actuales, asociados a la oferta de previsión individual, no son suficientemente atractivos o adecuados.

En cuanto a la escasa implantación derivada de negociación colectiva, responde a nuestro juicio a dos factores:

¹²⁹ MONEREO PÉREZ, J.L. y FERNÁNDEZ BERNAT, J.A.: La política del derecho comunitaria de apoyo a los planes privados de pensiones: nuevas medidas para su relanzamiento, cit., p.7 y ss.

¹³⁰ VALERO CARRERAS, D.: Perspectivas del sistema público de pensiones y el papel de la previsión complementaria..., op. cit., p. 69. A la luz de los datos, en este ámbito queda mucho por hacer para alcanzar estándares europeos. El porcentaje de partícipes con un plan de empleo respecto de la población activa española es tan solo del 12%. Casi en su totalidad, las empresas que ofrecen planes a sus trabajadores son las grandes corporaciones. Sin embargo, como se sabe el tejido empresarial español en un 80% corresponde a pymes.

¹³¹ BRAVO FERNÁNDEZ, C.: La protección social complementaria en la empresa: desarrollo y perspectivas, cit., p. 15.

Primero, la mentalidad cortoplacista de los trabajadores en relación a las materias de prioritaria negociación y la falta de cultura del ahorro para la vejez imperante en nuestro país¹³². Nunca se ha prestado mucha atención a una cuestión clave: cuánto hay que ahorrar para que el nivel de vida no se resienta cuando llegue la edad de jubilación, y no se ha hecho básicamente por el colchón de la pensión pública¹³³. Compartimos lo ya expresado por la OCDE en cuanto a que la participación empresarial en este ámbito no debe ni puede limitarse exclusivamente a la gestión de las aportaciones económicas, sino que debe extenderse igualmente a trabajar en la sensibilización y concienciación de sus empleados hacia la jubilación mediante el ahorro individual a través de programas “*financial wellness*”¹³⁴ que permitan a los directivos y empleados disponer de información anticipada sobre su jubilación y administrar de forma más efectiva su economía en este sentido.

Y segundo, el debilitamiento de la propia negociación colectiva resultante de la reforma laboral de 2012 que no favorece en nada el desarrollo de este tipo de mecanismos en el ámbito empresarial¹³⁵. Precisamente es en la negociación colectiva sectorial donde se recogen los compromisos por pensiones en el ámbito de las pequeñas y medianas empresas (premios de jubilación)¹³⁶, si bien, tras el predominio del convenio de empresa es fácil deducir que el riesgo de incumplimiento de esta obligación sea casi total.

Por todo ello, consideramos que la única opción para generalizar la PSC y para que el sistema sea eficiente, es que se haga a través de la empresa por imperativo legal con la consiguiente reforma constitucional, introduciendo medidas legales de discriminación positiva a favor de los colectivos sensibles como los jóvenes (mujeres y discapacitados) con la finalidad de combatir los efectos de la persistente temporalidad y precarización de sus condiciones de trabajo, así como sus elevados índices de rotación, que impiden la acumulación de carreras de cotización mínimamente prolongadas y, por consiguiente, determina futuras pensiones de jubilación de escasa o nula cuantía.

En este orden de ideas destacar que, dado que son varios los vehículos a través de los cuales se pueden instrumentalizar compromisos por pensiones, un mecanismo muy atractivo sería la incorporación de los seguros colectivos de ahorro para la jubilación en los planes de retribución flexible, a través de los cuales el empleado puede destinar una parte de su salario en metálico para realizar aportaciones a un seguro de jubilación. De esta manera, al tratarse de un instrumento que goza de ventajas fiscales, pues las aportaciones no tributan en el IRPF hasta 100.000 euros anuales, el empleado reduce su base imponible a efectos de IRPF y obtiene de manera inmediata un incremento en su retribución neta dineraria.

¹³² La Encuesta Financiera de las Familias, elaborada por el Banco de España, indica que el 80% de la riqueza está invertido en vivienda. El resto, es decir, la inversión financiera, se situaría solo en torno al 20% del ahorro total y se caracteriza por su perfil conservador. Los depósitos bancarios son los productos más utilizados, representando el 46,1% del total de activos financieros, muy por encima de otros países.

¹³³ Nos remitimos a la nota 26 de este trabajo.

¹³⁴ O “bienestar financiero” se refiere a la “salud financiera general de un individuo”. Los programas de “*financial wellness*” de los empleados son programas colocados en el trabajo que “acceden y apoyan” el bienestar financiero de los empleados.

¹³⁵ SUÁREZ CORUJO, B.: El carácter salarial de las primas de seguro: a propósito de dos recientes sentencias del tribunal supremo, cit., p.10.

¹³⁶ BRAVO FERNÁNDEZ, C.: La protección social complementaria en la empresa: desarrollo y perspectivas, cit., p. 11 y ss.

Sea como fuere, para llegar a acordar los planes necesarios en ese sentido, formalizar las medidas legales y fiscales, comunicar los objetivos y los medios e introducir la PSC, de una manera u otra, en el vehículo esencial que no es otro que las nóminas, se necesitan entre cinco y diez años¹³⁷. Ahora bien, no son suficientes ni útiles medidas parciales y ocasionales como las que se proponen (y menos dirigidas a las rentas altas o incluso susceptibles de hacerla atractiva por la ingeniería fiscal). Hace falta una reflexión general sobre el sistema en los términos expuestos, el acceso al mismo, su organización, eficiencia y sus incentivos así como su consecuente proyección normativa.

4- Comisiones más bajas en los planes de pensiones individuales. A diferencia de los planes de empresa que tienen comisiones mucho más bajas¹³⁸, algo que la OCDE destaca como tercer punto de sus recomendaciones, los planes individuales son muy caros. Es más, en España, los planes de pensiones individuales no solo son especialmente caros¹³⁹ dado que soportan más comisiones, sino que además son menos rentables (en 2016 rindieron un 1 por ciento, de media, frente al 3 por ciento del conjunto de la OCDE). En este contexto destacar que el sistema de gastos sobre patrimonio penaliza enormemente a las personas jóvenes ya que incrementan exponencialmente su efecto¹⁴⁰. Para que comience a funcionar, el sistema ha de ser eficiente con unos gastos reducidos. Los gastos pueden erosionar hasta en un 50% la prestación final y, en ese sentido, aun cuando inicialmente se minusvaloran, a largo plazo pueden hacer inviable el sistema.

5- Diseño adecuado de los incentivos fiscales especialmente para los jóvenes. Como hemos expresado *supra*, los incentivos fiscales actuales asociados a la oferta de previsión individual, no son suficientemente atractivos o adecuados. Es necesario plantear nuevas medidas de incentivo fiscal para el ahorro previsional tal y como hacen los países del norte de Europa¹⁴¹: incentivación fiscal del ahorro con rentas vitalicias, modificar al alza los límites de aportaciones máximas a planes de pensiones para titulares de mayor edad (a partir de 50 años) titulares de mayor edad (a partir de 50 años); limitar la tributación como rendimiento del trabajo del capital y aplicar rendimientos del capital mobiliario a los rendimientos de los fondos de pensiones.

Para las rentas altas puede ser atractivo ahorrar con planes de pensiones, pero para las rentas medias y bajas no. Ahora, quien aporta dinero al plan de pensiones puede desgravárselo de la base imponible del IRPF. Esto hace que tengan mayores ventajas quienes tienen sueldos altos. Por lo tanto, parte del esfuerzo deberá consistir en reformar los sistemas de pensiones y su interacción con el régimen fiscal y de prestaciones sociales con vistas a incentivar una alta participación laboral, especialmente de las mujeres y de los trabajadores de más edad.

¹³⁷ CANALS COLL, A. y ARAMBURU SAGARZAZU, J.: La situación y el debate sobre la previsión social complementaria en España, cit., p. 70.

¹³⁸ Nos remitimos a la nota 91 de este artículo.

¹³⁹ Según datos de la OCDE, los planes de pensiones comercializados en España tienen los terceros costes operativos más altos de entre los países desarrollados y su rentabilidad está entre las más bajas.

¹⁴⁰ CANALS COLL, A. y ARAMBURU SAGARZAZU, J.: La situación y el debate sobre la previsión social complementaria en España, cit., p. 75.

¹⁴¹ MONEREO PÉREZ, J.L. y FERNÁNDEZ BERNAT, J.A.: La política del derecho comunitaria de apoyo a los planes privados de pensiones: nuevas medidas para su relanzamiento, cit., p.7 y ss.

Deberían limitarse los planes de jubilación anticipada y no debería penalizarse la prolongación de la vida laboral¹⁴². En períodos largos (y de eso se trata) y con aportaciones (y gasto fiscal) iguales, las comisiones de la previsión individual se llevan casi el 50% de la pensión final. Las de empleo aproximadamente el 10%. Esta detracción hace casi imposible que haya rendimiento real positivo a largo plazo. Es decir, es muy probable que no se devuelvan en prestaciones ni siquiera los euros aportados en términos reales. Este efecto es superior a todo el apoyo fiscal que recibe la PSC individual. De este modo, una persona joven que vaya a permanecer muchos años en el sistema no se beneficia en absolutamente nada de la deducción fiscal. Hoy en día el coste fiscal de las aportaciones a la previsión individual está en torno a los 1.000 millones de euros al año.

6- Más alternativas de inversión por defecto. Puesto que no hay estrategias de inversión por defecto, con una apropiada exposición al riesgo. Muchos trabajadores no saben qué es lo que más les conviene para invertir y necesitan ayuda. En Reino Unido, por ejemplo, se creó un sistema para fomentar el ahorro en las empresas. Es la compañía quien elige quién va a administrar esos ahorros. La mayoría de las pymes ha escogido el sistema NEST, de titularidad pública, que tiene unas estrategias de inversión por defecto que están teniendo mucho éxito. Una de sus claves es que en los primeros años de acumulación de ahorro no se invierta en activos con mucho riesgo (como la Bolsa), para no desanimar al trabajador que empieza a ahorrar. En esas estrategias de inversión por defecto, conviene que la gestora tenga en cuenta el ciclo vital. Es decir, que tenga presente que un trabajador de 40 años va a pasar los próximos 25 ahorrando para la jubilación y sin disponer de ese dinero, lo que le permite adquirir ciertos activos con algo de iliquidez para mejorar los retornos. En el mencionado programa NEST se están realizando estrategias de asignación de activos similares para las personas con un perfil vital parecido, y no solo enfocados en los clásicos cuestionarios de idoneidad, donde se insiste mucho en el nivel de aversión al riesgo.

7- Mayor competencia en el sector. Una de las razones que explican que los planes de pensiones españoles sean más caros es la menor competencia que existe en el sector. Se considera básico que haya una competencia entre las gestoras de pensiones, para que se reduzcan los costes y se promueva la innovación. Sin embargo, en España el 80% del mercado lo controlan los grandes grupos bancarios. Mientras los bancos, aseguradoras y gestoras nacionales deben competir con firmas extranjeras en fondos de inversión, hay menos compañías internacionales vendiendo planes de pensiones porque para ello deben constituirse como entidades jurídicas. Prueba de ello es que los fondos de inversión soportan comisiones más bajas.

8- Más y mejor información a los inversores. Importante barrera es la información. Si algo en lo que casi todos los expertos coinciden a la hora de hablar de pensiones es la necesidad de informar a los ciudadanos sobre la prestación que recibirán en el futuro, entre ellos la propia OCDE¹⁴³. Ello contribuye a generar una cultura del ahorro para la vejez. De hecho, el 90% de los españoles cree que planificaría mejor su jubilación si conociese la pensión pública estimada que cobrará durante este período. Más del 96% piensa que el Estado debería informar, de forma anticipada, a los trabajadores de la pensión pública

¹⁴² Vid. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social: Apoyo a las estrategias nacionales, opus cit., p. 5.

¹⁴³ Vid. nota 115 de este trabajo.

estimada. Y el 95% cree que esto debería ser un derecho del trabajador. La mayoría de los españoles (61,6%) quiere que esta información se le envíe de forma anual. El 22% querría que fuese bianual¹⁴⁴. Es fundamental dar a la gente toda la información que existe sobre su jubilación para que sean conscientes de la realidad y tomen las decisiones que consideren oportunas para asegurar su retiro. Un sistema habitual en numerosos países de la UE; concretamente diez países de la UE envían la carta de las pensiones, en la mayoría de los casos con periodicidad anual: se trata de Alemania, Austria, Croacia, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Portugal, Reino Unido y Suecia que fue pionero en llevarlo a la práctica. Eso sí, no todos lo hacen de la misma manera, y hay variaciones en función de la edad, la cotización y la periodicidad.

En España la reforma de las pensiones llevada a cabo en 2011 recogía la necesidad de comunicar de forma periódica a los trabajadores cuáles iban a ser sus ingresos en el momento que llegara su jubilación. Para ello utilizó un sobre de color naranja con la intención de que fuera claramente identificativo para la persona destinataria cuando lo recibiera. Por el momento, no se usa esta fórmula a pesar de que en 2011 se aprobó hacerlo. En su lugar, planteó un simulador electrónico en la web ‘Tu Seguridad Social’, en el que se puede calcular más o menos cómo será la prestación de los futuros jubilados¹⁴⁵. Eso sí, con muchos errores y dificultades técnicas.

Se planteó un sistema de tramos por el que se informaría primero (en el año 2014) a los mayores de 50 años. Un año después, en 2015, se incluiría a los mayores de 40 años, y a partir de 2016 se informaría a todos los ciudadanos que contaran, al menos, con 5 años cotizados a la Seguridad Social. Si no se hubiera paralizado, hoy en día más de 17 millones de personas sabrían lo que van a percibir de pensión. El “sobre naranja” de la Seguridad Social contiene graves implicaciones legales que el Ministerio de Empleo trata de desactivar antes de poner el sello de franqueo a una misiva que tendrá como destinatarios a casi siete millones de los actuales trabajadores cotizantes. Las dificultades de la Seguridad Social para mantener el poder adquisitivo de las pensiones y la necesidad consiguiente para programar con pleno conocimiento de causa la edad de retiro exigen una información cada vez más eficiente por parte de los poderes públicos.

9- Tratamiento adecuado del aumento de la longevidad en cuanto que desafío para los sistemas de pensiones¹⁴⁶. Se estima que la mitad de los niños nacidos hoy en países desarrollados superará los 100 años de edad. En las condiciones actuales, con edades de jubilación en torno a los 65 o los 67 años, supone que los jubilados del futuro vivirán más de un tercio de su vida de la pensión pública que reciban del Estado y de los ahorros que hayan podido reunir durante su vida activa. No olvidemos además que este efecto será aún mayor pues a la ultralongevidad de las sociedades avanzadas hay que sumar la digitalización de la industria y la “algoritmización” de los procesos, lo que generará la tormenta perfecta en los sistemas de seguridad social europeos; todo un reto para las sociedades del futuro y no solo en materia de pensiones. La OCDE pide que se desarrollen instrumentos financieros para

¹⁴⁴ Fundación IVERCO: La jubilación y la importancia de saber, 2017.

¹⁴⁵ La página digital <https://tu.seg-social.gob.es> tendrá un simulador para que los ciudadanos puedan calcular una estimación de su futura pensión, así como recabar otro tipo de informaciones relacionadas con ello.

¹⁴⁶ De esta opinión, HERNÁNDEZ DE COS, P., JIMENO, J.F. y RAMOS, R.: El sistema público de pensiones en España: situación actual, retos y alternativas de reforma, Documentos Ocasionales, Banco de España, 1701/2017, p. 36.

protegerse frente al riesgo de aumento de la longevidad, algo que en España no se ha desarrollado pese a ser el segundo país del mundo con mayor esperanza de vida.

Es evidente que en este tipo de sistemas como el nuestro en el que la influencia de la demografía es grande, y se concreta en la relación entre activos y pasivos, si la demografía decrece, decrecen los ingresos y, o bien se cambia el sistema de financiación de las pensiones (lo cual no es una solución por sí mismo), o se da paso a la inmigración controlada. Así, lo que sin duda muestran todos los análisis al respecto es que el sistema de reparto en España requiere unos cambios de calado para mantener el equilibrio a largo plazo, que es en suma lo que pretenden hacer los distintos procesos de reforma de la pensión pública que se vienen produciendo¹⁴⁷.

Creemos que una solución puede llegar a ser la inmigración a largo plazo como instrumento reductor del déficit de las pensiones¹⁴⁸. Ya se ha señalado con anterioridad que las oscilaciones migratorias son difícilmente calculables, dificultad aún mayor si tenemos en cuenta el largo plazo al que nos estamos refiriendo. Teniendo en cuenta el crecimiento demográfico mundial (se prevé un aumento de entre 2 y 3 mil millones de habitantes en el mundo durante los próximos 40 años) y si persisten las grandes desigualdades de desarrollo económico entre los diferentes países, así como los problemas climáticos, entonces es previsible que las poblaciones van a experimentar una movilidad sin precedentes tanto a nivel regional como internacional.

Centrándonos en el caso español—con las cautelas que ya se han expresado— debe indicarse que, en lo referido al fenómeno migratorio, para el corto plazo (hasta 2020), la proyección se ha realizado —explica el INE— tomando como base una hipótesis de decrecimiento en el flujo de inmigrantes hasta los 3,8 millones entre 2009 y 2019, un millón menos que los observados entre 2002 y 2008. A partir de 2019, los resultados corresponden a un flujo anual constante de 400 mil inmigrantes. Con ello, la extensión a largo plazo de los comportamientos actualmente observados de la emigración exterior, muy ligada a la entrada previa de inmigrantes, llevaría a España a presentar un saldo migratorio externo de 2,6 millones de migrantes netos en los próximos 40 años¹⁴⁹.

5. CONCLUSIONES

- Las condiciones actuales del mercado de trabajo son el resultado del cambio de modelo productivo que ha manifestado un mayor impacto sobre las generaciones más

¹⁴⁷ VALERO CARRERAS, D.: Perspectivas del sistema público de pensiones y el papel de la previsión complementaria, cit., p. 46.

¹⁴⁸ Vid. Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF): Previsiones demográficas: una visión integrada, Documento Especial 2018/1. Según la AIReF, lejos de perder población, España seguirá ganando población en las próximas décadas gracias al aumento de la fecundidad y, especialmente, gracias a la inmigración, que aportará entre 7 y 10 millones de personas hasta 2050. La inmigración será fundamental para mantener esta ganancia de población. La Autoridad Fiscal considera que España seguirá atrayendo flujos migratorios ya que tendrá necesidades de mano de obra y que su renta seguirá siendo superior a la de los países de origen (especialmente Latinoamérica y África). Esto permitirá que cada año lleguen a España unos 270.000 inmigrantes netos al año. Esto significa que la inmigración aportará **ocho millones de habitantes** en las próximas tres décadas (las estimaciones oscilan entre 7 y 10 millones). Como consecuencia, el peso de los inmigrantes sobre el total de la población aumentará desde el 10% actual hasta el entorno del 15%.

¹⁴⁹ Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo, cit., p. 72.

jóvenes, de modo que la precariedad y temporalidad se han consolidado en el mercado laboral español en la medida en que estas generaciones han ido y van avanzando. Y aunque la ordenación normativa ha tenido como principal objetivo facilitar la incorporación de los jóvenes al mercado de trabajo, no obstante, el éxito de estas medidas no siempre ha sido el esperado y en muchas ocasiones las nuevas propuestas contractuales (contratos de formación, aprendizaje, prácticas o las medidas para la conversión de temporales en indefinidos) han servido para mermar los derechos asociados a fórmulas contractuales anteriores. Como se ha visto *supra* la situación sociolaboral de los jóvenes es una de las más alarmantes de nuestro mercado de trabajo y sin un análisis en profundidad de los datos podemos creer que se produce una mejora relativa por la reducción de la tasa de desempleo y la creación de empleo. Pero la realidad es otra bien distinta y, como se ha dicho, es claro que el afianzamiento y la perpetuación del escenario descrito aflige gravemente al trabajador y al emprendedor joven en cualesquiera aspectos y, lo que es peor, afianza mensajes de normalidad dentro de la anormalidad más abyecta¹⁵⁰. La hostilidad que el sistema laboral nos impone es terrible, porque lo hace al amparo de las reformas laborales, los recortes, y las nuevas formas de gestión empresarial ad hoc.

- El desempleo juvenil es un hecho social y sociológico. Un segmento, que ha sido *de facto* el encargado de consolidar este modelo de sistema de crecimiento económico y de mercado laboral y, a su vez, ha sido y continúa siendo el más perjudicado por sus efectos sobre las trayectorias laborales. Por si esto no fuese suficiente, un desafío añadido a los sistemas de pensiones y al empleo joven es el desarrollo acelerado de la inteligencia artificial, los algoritmos y el impacto que la robotización y los procesos de automatización están teniendo en el propio empleo y en la destrucción de puestos de trabajo¹⁵¹. Con todo, y en rigor, el reto que tienen ante sí los sistemas de pensiones proviene de la combinación de dos efectos que se van a dar de forma simultánea: la ultralongevidad de las sociedades avanzadas y la “algoritmización” de los procesos, dado que será esto lo que generare la tormenta perfecta en los sistemas de seguridad social europeos. Cada vez más gente viviendo más tiempo en mejores condiciones en una sociedad que progresivamente aumenta los procesos automatizados. Tampoco debemos olvidar los plazos, pues mientras que la primera llevará un tiempo, la segunda será infinitamente más rápida.

- Junto a la realidad descrita y, como conclusión esencial de este estudio, se desprende que antes de empezar a pensar en soluciones hay que estabilizar el sistema, pues entendemos que en un sistema que está intrínsecamente desequilibrado un mero cambio en la financiación no lo equilibrará. Ello requiere indefectiblemente de reformas más profundas en los campos adyacentes. Hay que racionalizar el sistema con un equilibrio financiero y cerrar la brecha del déficit pero incrementando los recursos.

Asimismo, y en un marco general, hay que abordar el problema desde una perspectiva holística e integral. Para contribuir a la mejora de la protección social y, por ende, a la del empleo joven y su jubilación, ya hemos visto que es obligado acudir a la estrategia de los vasos comunicantes y dejar definitivamente de lado la de compartimentos estancos. A las puertas de la cuarta revolución industrial, no podemos permitirnos hacer un tratamiento

¹⁵⁰ ALEMÁN PÁEZ, F.: El empleo y el emprendimiento juvenil y sus tribulaciones estructurales: notas críticas al hilo de la obra “el emprendimiento para fomentar y promover la inclusión social y laboral de la juventud”, cit., p. 5.

¹⁵¹ MERCADER UGUINA, J. R.: La robotización y el futuro del trabajo, cit., p. 18.

deslavazado e inconexo de ámbitos que persiguen un objetivo común: educación, formación, ética, capacidades y competencias profesionales, economía, empleo, protección social, innovación, digitalización, inteligencia artificial, robotización, sostenibilidad... etc. No hay posibilidad de éxito si no nos afanamos en poner todas las piezas al servicio del mismo engranaje: en una máquina, el valor de una pieza se mide en función de lo que es capaz de aportar al conjunto. Por tanto, la sinergia de las distintas políticas es absolutamente necesaria.

- Con base en lo anterior es por lo que, aunque en la búsqueda de soluciones se apostara por la de aumentar las cotizaciones sociales, se trataría de una medida inútil *per se* si no se mejora necesariamente la calidad del empleo, consiguiendo no solo aumentar el número de ocupados y cotizantes, sino también los ingresos vía cotizaciones sociales, al menos a un ritmo que permita el mantenimiento del gasto. Precisamente el empeoramiento de las condiciones laborales ha sido la otra cara de la “mejora” de las cifras de empleo. En este orden de ideas, otra de las soluciones propuestas, cubrir parcialmente el gasto en pensiones contributivas vía impuestos, es una medida que supondría a nuestro juicio una “huida hacia adelante” en tanto que trasladaría el problema a las generaciones futuras de forma que éstos, además de tener que pagar sus gastos, deberían hacer también frente al mantenimiento de las pensiones de hoy a través de las cotizaciones sociales e impuestos, generando un sobreendeudamiento presente sobre una misma generación.

- El escenario que se propone como posible y deseable vía de solución alternativa tampoco sirve, al menos a corto o medio plazo. Como se ha visto en la ordenación de la PSC concurren todos los tópicos de una materia cuyo ámbito jurídico está por reconstruir: obsolescencia, indeterminación de la naturaleza de las aportaciones (contribuciones, primas, todos términos equivalentes a estos efectos) realizadas por las empresas empleadoras para la financiación de prestaciones (complementarias), falta de objetivos precisos en tiempo, colectivos y cuantías mínimas, con participación social y con medidas de seguimiento y mecanismos correctores, nivel de cobertura pública, indeterminación del grado de obligatoriedad de los sistemas complementarios, vehículos aptos, transparencia e información, tratamiento normativo y fiscal, cultura de ahorro de la población, etc. etc. Asimismo, las propuestas adoptadas hasta la fecha son manifiestamente insuficientes para abordar la complejidad de los problemas sociales y económicos que plantean los sistemas de previsión complementarios en el marco de la UE¹⁵².

Lo que sí es claro es que la PSC individual, mayoritaria en España, es una utopía para un amplio número de trabajadores jóvenes. Es cara, poco adecuada para las rentas medias y no cumple ni puede cumplir con los objetivos sociales de generalización planteados. Para ellos (como para la mayoría), en su actual regulación la PSC no es una solución ni a medio plazo ni mucho menos a corto plazo por cuanto que, hoy por hoy, no tiene capacidad de complementar al conjunto de prestaciones sociales públicas de una forma mínimamente significativa, que es lo que le pide el Pacto de Toledo y lo que justifica el apoyo y gasto fiscal que recibe. En España necesitamos que exista una voluntad política, plasmada en un plan nacional de previsión complementaria, con marcos políticos, sociales y técnicos para el desarrollo de las diferentes medidas a favor de la ordenación actualizada y generalización de

¹⁵² MONEREO PÉREZ, J.L. y FERNÁNDEZ BERNAT, J.A.: La política del derecho comunitaria de apoyo a los planes privados de pensiones: nuevas medidas para su relanzamiento, cit., p.10.

la PSC de empleo. Para que el sistema sea eficiente proponemos, de *lege ferenda*, que se complementen las pensiones a través de la empresa introduciendo medidas legales de discriminación positiva a favor de los colectivos sensibles como los jóvenes (también mujeres y discapacitados), al objeto de compensar los efectos de la persistente temporalidad y precarización de sus condiciones de trabajo, así como sus elevados índices de rotación, que impiden la acumulación de carreras de cotización mínimamente prolongadas y, por consiguiente, determina futuras pensiones de jubilación de escasa o nula cuantía. Como ya hemos señalado, entendemos que la obligatoriedad es la política más efectiva para asegurarse un alto grado de cobertura, unas aportaciones adecuadas y un alto grado de equidad en la distribución de la cobertura.

- Por último decir que con la crisis se ha antepuesto lo urgente a lo importante, y este orden de actuación hay que invertirlo. En la promoción del empleo de los jóvenes la solución pasa necesariamente por una nueva reformulación que permita ver este problema más allá de una mera consecuencia “inevitable” del proceso de crisis que sufrimos, reconsiderando la forma en la que estamos organizando la actividad económica y las prioridades en la misma y adoptando un nuevo enfoque global que aborde el tema del empleo joven desde un paradigma ético en el marco del trabajo decente. En paralelo, se necesita ordenar la formación de este segmento en disciplinas transversales y de aprendizaje permanente, así como completar los procesos educativos de los jóvenes no ya como objetivo social y laboral *per se*, sino como fórmula para erradicar el agravio entre aquellos cuya mayor formación les permite acceder a una colocación y otros, a los que la falta de formación les coloca en un situación de exclusión social¹⁵³. Aunque, de nuevo, este es otro reto a largo plazo. Respecto a lo demás, solo cabe cruzar los dedos y esperar a que la sinergia entre las políticas enfocadas a la promoción de este objetivo (educativas, de empleo, económicas, de innovación, fiscales, migratorias...etc.), así como las políticas macroeconómicas que contemplan la propia generación de empleo¹⁵⁴, hagan el trabajo que de ellas se espera.

¹⁵³ GONZÁLEZ DÍAZ, F.A.: La garantía juvenil: ¿una respuesta a la crisis del empleo de los jóvenes?, Revista Española de Derecho del Trabajo num.181/2015 parte Estudios, S.A.U., Cizur Menor, 2015, p. 2.

¹⁵⁴ Dada la incidencia que la situación macroeconómica tiene sobre los niveles de empleo, desempleo e inactividad juvenil. *Vid.* Informe sobre Empleo Juvenil 2016, Comisión Europea, p. 1.