

## LA SEGURIDAD SOCIAL Y LA POLÍTICA DE EMPLEO

POR MANUEL VELÁZQUEZ FERNÁNDEZ\*

### I. LA SEGURIDAD SOCIAL COMO INSTRUMENTO DE INTERVENCIÓN EN LA POLÍTICA SOCIAL

#### La influencia de las cotizaciones a la Seguridad Social sobre la política de empleo y seguridad y salud en el trabajo

Las cotizaciones a la Seguridad Social, además de su importancia cuantitativa respecto al Producto Interior Bruto, aproximadamente un 28 por 100, son las únicas que gravan directamente el factor trabajo a diferencia de otras cargas impositivas o sociales cuyo efecto es más difuso.

Por este motivo, las contribuciones a la Seguridad Social han constituido tradicionalmente el mejor instrumento del que disponen los Gobiernos para establecer su política de empleo y de prevención de riesgos laborales incentivando o desincentivando las conductas de los empresarios en el mundo laboral a través del mayor o menor gravamen de las cuotas.

Se trata además de dos materias con las que todos los sistemas de Seguridad Social están íntimamente relacionados desde su origen y fundamento.

Por una parte, es la propia existencia del empleo la que determina el nivel de las contribuciones e ingresos del Sistema y su falta la que ocasiona, en cambio, el devengo de las prestaciones por desempleo, es decir, de una parte importante de los gastos del Sistema.

La seguridad y salud en el trabajo es, por otra parte, el origen de los seguros sociales, originalmente concebidos para cubrir las contingencias por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Hoy en día las políticas de la mayoría de los gobiernos de la Unión Europea e incluso de Estados Unidos y Japón sobre seguridad y salud laborales incluyen también una política sobre las contribuciones de la seguridad social que deben asumir los empresarios según cuál sea el grado de cumplimiento de las normas legales en esta materia ya que del mismo se va a derivar menores o mayores gastos para el Sistema.

#### La relación entre las contribuciones y los gastos

Al igual que en cualquier instancia aseguradora, también en el sistema de Seguridad Social debería existir una relación directa de causalidad entre las

\* Inspector de Trabajo y Seguridad Social (Bilbao). El texto reproduce la Ponencia presentada a las VI Jornadas UPIT sobre El futuro del sistema público de Seguridad Social, celebradas en Toledo los días 9 y 10 de octubre de 1997.

cuotas que debe aportar cada contribuyente y los gastos que éste ocasiona al Sistema. Es decir, el nivel de las contribuciones sociales debería disminuir en función de los esfuerzos realizados por los empresarios para evitar la producción de gastos del Sistema de Seguridad Social en forma de prestaciones, y viceversa, una conducta de los empresarios que produjera mayores gastos debería entrañar también un aumento de sus cuotas.

Es este último aspecto el que apenas ha sido tenido en cuenta dentro del Ordenamiento de Seguridad Social español a diferencia de otros ordenamientos europeos. A este respecto hay que señalar que las recomendaciones de los Comités de la Asociación Internacional de la Seguridad Social (A.I.S.S.) se inclinan por que exista para cada tipo de contribución una relación de causalidad entre los ingresos y los gastos que realice cada contribuyente con el fin de moderar sus actos tendentes al gasto, evitar conductas desviadas y conseguir una gestión equilibrada del presupuesto para cada contingencia.

## II. LA SEGURIDAD SOCIAL Y LA POLÍTICA DE EMPLEO

Como ya se ha puesto de manifiesto en el informe Delors al Consejo Europeo, las contribuciones de la Seguridad Social al gravar directamente el factor trabajo suponen directamente una carga para la creación de nuevos puestos de trabajo, especialmente en aquellas empresas que ocupan una elevada proporción de mano de obra, razón ésta por la que se debe tender hacia su disminución progresiva.

Pero además de lo ya señalado no hay que olvidar que en el Sistema de Seguridad Social confluyen diversas parcelas del ordenamiento jurídico laboral, y a él se hallan conectadas materias como la duración de la jornada (en particular la cotización adicional por horas extraordinarias) y las formas de contratación (como la forma especial de cotización por algunas modalidades de contrato).

A través de una modulación de los tipos y las cuotas de la Seguridad Social, el Estado puede determinar su política para incrementar la contratación en general, para incentivar determinadas modalidades contractuales, así como para activar o desactivar determinados tipos de conductas de los ciudadanos tendentes a conseguir determinados objetivos sociales.

Vamos a analizar a continuación algunas de estas políticas:

### A) Políticas de fomento a la contratación

Cuyo fundamento sería el de favorecer la incorporación al mercado de trabajo de determinados colectivos con escasas posibilidades de ser empleados así como a los trabajadores que perciben alguna prestación social y cuya contratación podría suponer un recorte en el gasto público.

Analizamos cada una de estas políticas:

### Fomento de empleo de colectivos con dificultades

En materia de fomento de empleo se han venido ensayando con desafortunada fortuna, diferentes fórmulas consistentes básicamente en la reducción porcentual de las cuotas a la Seguridad Social, implantación de cuotas especialmente reducidas y subvenciones económicas de cuantía variable con el fin de fomentar la contratación de trabajadores jóvenes menores de 26 años, trabajadores mayores de 45 años, aprendices y minusválidos, principalmente.

En estos supuestos, el Estado solo busca el objetivo de incentivar la contratación de colectivos de trabajadores con especiales dificultades para encontrar empleo ofreciendo a las empresas un menor gravamen en las cuotas de la Seguridad Social de estos trabajadores.

### Fomento de empleo de colectivos subvencionados

Otro tipo de medidas de fomento de empleo, en cambio, solo van encaminadas a que el Gobierno contenga el gasto público. Tal sería el supuesto de fomento a la contratación de perceptores de la prestación por desempleo.

Este tipo de medidas pueden suponer para el Estado un importante ahorro por cuanto el empleo de estos colectivos de trabajadores incide directamente en la disminución de clases pasivas y a la vez supone un incremento del número de cotizantes al sistema de la Seguridad Social. Por lo tanto, estas medidas contribuyen al mantenimiento del sistema de Seguridad Social.

Sin embargo, estas medidas se han implantado sin medir cuáles son sus consecuencias para el ahorro del dinero público en cada caso concreto. Se percibe igualmente la bonificación y en igual cantidad tanto en el supuesto de desempleo que ha agotado prácticamente su prestación por desempleo que el supuesto de un desempleado que ha comenzado a percibirla. No existe, por tanto, en la aplicación de estas medidas una relación entre el coste de las mismas (lo que el Estado otorga en bonificaciones) y el beneficio que obtiene el ahorro en el pago de las prestaciones por desempleo a los trabajadores contratados).

Por otra parte, no se ha considerado aún la posibilidad de bonificar la contratación de otros colectivos que reciben prestaciones sociales de otras administraciones públicas

distintas a la General del Estado y respecto a las cuales existiría idéntica relación entre coste y beneficio. A este respecto, realizaremos al final de esta comunicación un análisis de la participación de otras Administraciones en la gestión del Sistema de Seguridad Social.

### B) Políticas de fomento a la contratación indefinida

El recurso masivo a la contratación eventual ha profundizado la dualización del mercado de trabajo entre trabajadores fijos y temporales y con el fundamento de atenuar esta dualización, que perjudica tanto a los trabajadores

como al Sistema de Seguridad Social, se deben enmarcar las recientes políticas de bonificación de cuotas de la Seguridad Social a la contratación indefinida.

Por otra parte, también la actual proliferación de modalidades contractuales, a menudo fraudulentas, es la causante de la rotación de los trabajadores, circunstancia que ha sido a su vez la causa directa del incremento del gasto de las prestaciones por desempleo y del posterior recorte de dichas prestaciones. Es, por tanto, evidente que hay contratos que generan más gasto social que otros porque de ellos se deriva mayor probabilidad de que generen prestaciones por desempleo de la Seguridad Social.

Si existiera en nuestra legislación una relación de causa efecto en la cotización por desempleo que pagan los empleadores entre las cuotas que cada sujeto abona y el gasto que origina al Sistema con la constante creación de situaciones de desempleo susceptibles de iniciar la prestación, podría establecerse un mayor gravamen de las cotizaciones por desempleo en los contratos temporales respecto a los indefinidos, ya que en estos últimos es mucha menor la incidencia o frecuencia del devengo de prestaciones de desempleo.

Por lo tanto, pensamos que se debería gravar menos la contratación indefinida que la temporal. Y ello sería, en primer lugar, la consecuencia directa del menor costo social en prestaciones de la Seguridad Social que ocasiona este tipo de contratación. Pero también, de modo general, hemos de pensar que la posibilidad de fijar distintos tipos de cotización para cada clase de contrato, podría de paso servir como instrumento para desincentivar las modalidades más precarias de contratación laboral y penalizar la práctica generalizada del fraude en la contratación de modo mucho más efectivo, dado el escaso alcance y efecto disuasorio de las sanciones previstas en nuestra legislación.

### C) Políticas de reparto de empleo

Pero así como la anterior política tendría como objetivo último atenuar la dualización entre trabajadores fijos y temporales, la política de reparto del empleo tendría como principal objetivo atenuar la dualización entre trabajadores empleados y parados, fenómeno éste que también tendría repercusiones futuras en el sistema de Seguridad Social en una previsible dualización de la percepción de las prestaciones sociales entre ambas clases de trabajadores.

En España, a diferencia de otros países de nuestro entorno, no se han aplicado aún de modo general medidas activas de fomento del reparto del empleo con la única excepción de las ayudas establecidas por el Gobierno Vasco, si bien en el Sistema de Seguridad Social sí se han aplicado algunas medidas que indirectamente lo favorecen como el especial gravamen sobre las horas extraordinarias.

A continuación analizamos todas estas medidas siguiendo para ello las pautas de un reciente informe de Michel Rocard para la Comisión de Asuntos Sociales y Empleo del Parlamento Europeo sobre "la reducción del tiempo de trabajo". Tal y como señala la resolución del Parlamento Europeo que se derivó de dicho informe "un planteamiento flexible y no obligatorio podría dar

resultados importantes siempre que tuviera el suficiente apoyo de los poderes públicos para compensar, si fuera necesario, las pérdidas salariales".

Estos planteamientos flexibles y no obligatorios son los que pueden llevarse a cabo por los poderes públicos desde el Sistema de Seguridad Social:

#### a) El gravamen de las horas extraordinarias

La realización masiva de horas extraordinarias constituye uno de los impedimentos tradicionales a la creación de nuevos puestos de trabajo. Según el informe Rocard, la cantidad global de horas extraordinarias realizadas en la Unión Europea equivale al 2,5% de los empleos remunerados, lo que representaría para el conjunto de la Unión entre 3 y 4 millones de puestos de trabajo.

Apunta este informe que las personas que más solicitan la realización de horas extraordinarias suelen ser los trabajadores peor remunerados, y que en consecuencia, para su erradicación resulta necesaria una compensación.

En nuestro Sistema de Seguridad Social está prevista una cotización adicional penalizadora y sin topes cuantitativos por las horas extraordinarias que son abonadas salarialmente, y por tanto no compensadas con descanso, que continuación analizaremos.

#### La dificultad del control de las horas extraordinarias

En la actual legislación ha desaparecido el contenido mínimo legal de los calendarios laborales, que incluían los horarios de trabajo y los días de jornada y descanso, y solo una disposición establece la obligación de que el empresario, "a efectos del cómputo de horas extraordinarias", registre día a día la jornada de cada trabajador. Por otra parte, en los contratos a tiempo parcial tampoco existe actualmente la obligación de consignar de forma escrita los cambios que existan en el horario de trabajo, por lo que su control se hace especialmente dificultoso.

De modo general, podemos afirmar que la Administración Laboral carece de suficientes elementos de control de las horas extraordinarias y de la jornada en general, por lo cual su supresión, o limitación se deja a la buena disposición de empresarios y trabajadores y al posible establecimiento de mecanismos de control en los Convenios Colectivos, los cuales raramente observamos.

El control público de las horas extraordinarias únicamente alcanza en la actualidad a las pocas empresas que declaran su realización, dejando por lo general al margen de cualquier intervención administrativa a todas aquellas empresas y trabajadores que no las declaran, y en consecuencia no las cotizan a la Seguridad Social.

Por tanto, si bien es unánime la conveniencia de seguir gravando la realización de horas extraordinarias, dicha medida únicamente será eficaz si de forma previa se arbitran legalmente sistemas eficaces de control público de su realización.

### *La cotización especial por horas estructurales*

Otra cuestión de interés es la denominada cotización especial por horas extraordinarias estructurales con tipos más reducidos regulada en una Orden Ministerial de 1983.

Esta cotización por tipos reducidos de la hora extraordinaria estructural puede suponer de hecho un incentivo para la realización de horas extraordinarias ya que su cotización resulta muchos menos gravosa que la correspondiente a la hora ordinaria ya que ésta no se encuentra excluida de la cotización por contingencias comunes.

Por otra parte, habría que plantearse hoy, a la luz de flexibilidad creciente en la fijación de los horarios y la posibilidad siempre preferente de compensar las horas extraordinarias con tiempo de descanso, no computando en este caso la hora como extraordinaria, si aún esta cotización especial y reducida guarda alguna justificación objetiva.

### *La fijación de tipos progresivos*

El tipo de cotización que grava y penaliza el abono de las horas extraordinarias pensamos que podría incluso ser incrementado a medida que su utilización fuese mayor para desincentivar aún más su utilización progresiva y activar de esta forma mecanismos disuasorios más efectivos que una mera sanción que pocas veces llega a aplicarse y cuya cuantía máxima es de 500.000 pesetas.

### *Las horas extraordinarias en el Sector Público*

Respecto a los funcionarios públicos no existe aún en nuestro Ordenamiento una regulación general del tiempo de trabajo. Sin embargo, ya la Directiva 93/104/CE intenta regular esta materia para todos los trabajadores afectados por la Directiva Marco 89/391/CEE sobre condiciones de Seguridad y Salud en el Trabajo, la cuál también es comprensiva de todos los funcionarios públicos. Una sentencia posterior del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 12.11.96 ratificó que la ordenación del tiempo de trabajo es una condición de seguridad y salud laborales.

Esta nueva concepción, sin embargo, aún no se ha transpuesto a nuestra legislación a pesar de que el plazo límite de la Directiva era el de 23.11.96. Los incumplimientos en materia de jornada laboral siguen considerándose como infracción laboral y no como infracción de seguridad y salud en el trabajo.

Esta ausencia de regulación en el ámbito de la relación de derecho administrativo no se corresponde, sin embargo, con la regulación de la cotización a la Seguridad Social en la que sí se prevé el concepto de hora extraordinaria. A este respecto, la postura de la Administración ha sido cambiante a la hora de considerar si existe o no existe correlación o independencia entre ambos Ordenamientos. Es decir, si el concepto de hora extraordinaria del Ordenamiento de Seguridad Social tiene sustantividad propia o si el mismo solo tiene lugar en la

medida en que también exista en el Ordenamiento que regule la relación entre el empresario cotizante y el trabajador por el que se cotiza.

Este puede ser un conflicto de capital interés por cuanto el sector público es el de más fácil intervención para los gobiernos en lo que al reparto de empleo se refiere, baste para ello citar los ejemplos de la reducción de jornada con reducción de salarios de los funcionarios públicos de Bélgica y Portugal en él se realizan con frecuencia excesos sobre la jornada ordinaria, especialmente en las empresas de servicios con una fuerte demanda del público como correos, hospitales, etc.

### *El incentivo de la compensación y no realización de horas extraordinarias*

El Decreto 232/1996 del Gobierno Vasco es el único que prevé subvenciones del 50 por 100 sobre las cotizaciones sociales de los nuevos contratos que se deriven de la conversión de horas extraordinarias en tiempo libre, la no realización de horas extraordinarias ante pedidos de urgencia y la adaptación, reducción, de la jornada de trabajo.

### *b) La jubilación progresiva*

Tanto en el Ordenamiento español como en otros de la Unión Europea encuentra planteada la posibilidad de que un trabajador acceda a la jubilación de forma gradual y siendo sustituido por otro trabajador mediante un contrato de relevo.

Esta medida es un intento más de repartir el empleo entre dos trabajadores y de procurar al mismo tiempo la gradual retirada del mercado de trabajo del trabajador jubilado parcialmente y la gradual incorporación de un desempleado.

Esta fórmula, sin embargo, no ha tenido excesivo éxito en nuestro mercado de trabajo. Entre las causas podíamos apuntar los escasos compromisos contenidos en los Convenios Colectivos sobre la utilización de esta fórmula. falta de incentivos a la misma por parte del Gobierno central (con la importante excepción de la Comunidad Autónoma Vasca que la contempla como forma de ayuda al reparto del empleo en su Decreto 232/1996 con subvenciones del 50% de la cotización del contrato de relevo y 750.000 pesetas para el trabajador con jubilación parcial), o bien la ausencia de opciones más flexibles respecto al reparto del tiempo de trabajo. Podría ser, tal y como apunta el informe Rocard, un reparto de las tres cuartas partes de la jornada para el trabajador parcialmente jubilado y una cuarta parte para el trabajador de relevo, o también realizar este contrato desde los 55 ó 60 años y no sólo respecto a los tres años anteriores a la jubilación del trabajador relevado.

Apunta este informe que tal sistema ofrecería la ventaja de eliminar la ruptura brutal y psicológicamente peligrosa entre el trabajo a tiempo pleno y la jubilación total. Las cargas salariales de las empresas no se verían afectadas por este sistema a no ser tal vez un complemento público de ayuda a la formación

de los trabajadores sustitutos para así poder mantener un volumen constante de horas de trabajo disponibles.

También la patronal vasca ha propuesto una fórmula similar de contratación por sustitución. Se trataría de aprovechar las ventajas que algunos trabajadores tienen para alcanzar la jubilación anticipada a los 60 años para que éstos fueran sustituidos por jóvenes desempleados. Las partes implicadas recibirían para ello ayudas y subvenciones del Gobierno Vasco.

### c) *El contrato a tiempo parcial*

Exceptuando en los Países Bajos el trabajo a tiempo parcial no se fomenta y en realidad se entiende por los trabajadores y por las empresas como una limitación, tal y como señala el informe Rocard.

Según este informe, el trabajo a tiempo parcial asumido voluntariamente por los trabajadores ante situaciones personales coyunturales o semipermanentes sería bastante más atractivo para ellos si la empresa les garantizase la recuperación de su contrato a tiempo completo.

En España, la incentivación del contrato indefinido a tiempo parcial tuvo lugar solo durante el año 1993. En nuestra legislación actual, incluso, el contrato a tiempo parcial presenta algunas importantes desventajas en cuanto al devengo de prestaciones de la Seguridad Social por desempleo en los contratos por tiempo inferior a 12 horas semanales o 48 mensuales, y ya en todos los contratos a tiempo parcial en lo que al cálculo para el período de carencia de las prestaciones de la Seguridad Social se refiere, especialmente en la contabilidad de los días cotizados teóricos formados por la acumulación de horas trabajadas sobre la jornada considerada como ordinaria, siendo de esta forma más difícil alcanzar el período de carencia que en un contrato de jornada ordinaria en el que se contabilizan como cotizados todos los días trabajados más los correspondientes a los descansos laborales.

Es el propio informe Rocard el que establece algunas conclusiones negativas para el excesivo fomento de esta forma de contratación. En primer lugar, la misma agrava la discriminación laboral entre hombres y mujeres, y en segundo lugar, tampoco contribuye a la disminución progresiva de la jornada ordinaria global semanal o anual, lo cual debe constituir, a su juicio, el principal objetivo del legislador.

### d) *La reducción de la jornada de trabajo*

Otro posible método para aumentar el reparto del empleo es la reducción de la jornada ordinaria de trabajo en las empresas bien ya sea de modo legal, a través de implantación de una jornada máxima ordinaria semanal o anual, o bien de modo convencional a través de la negociación colectiva y con fuertes incentivos de las Administraciones Públicas.

Michel Rocard señala en su informe que si la reducción del tiempo de trabajo es mínima o progresiva y lentamente reducida (tal y como ocurre en la

negociación colectiva en España) será absorbida por el aumento de la productividad y no tendrá repercusiones sobre el empleo. Por consiguiente, es necesario que sea importante, al menos del orden del 10% del tiempo observado en la actualidad. En este caso, la pérdida de salarios proporcional resulta inaceptable para la mayoría de los trabajadores por cuenta ajena de la Unión Europea. Además, la compensación de dichas pérdidas salariales no puede ser asumida por las empresas, que verían amenazada su competitividad.

Para Rocard, la técnica más simple y más eficaz consiste en la modulación de cotizaciones sociales. Las cotizaciones varían en los países europeos según el nivel de salarios o según el nivel de riesgos laborales pero no según las horas de trabajo. Cada Estado podría, por ejemplo, establecer 1 ECU de cotización por hora para las primeras 32 horas de trabajo semanal y aumentarlas en un importe adecuado, por ejemplo, 4 ECUS por cada hora entre las 32 y las 40 horas de trabajo semanal, o incluso 4,5 ECUS por hora si la duración media es de 39 horas semanales.

Señala Rocard que en este caso no habría presión sobre el empresario, ya que si éste no modifica su tiempo de trabajo seguiría pagando la misma deuda social y no habrá para él, ni para el Estado, ni pérdidas ni beneficios.

Sin embargo, sería evidente que la empresa adquiriría un beneficio importante si consiguiese disminuir el tiempo de trabajo de 39 a 32 horas semanales, ya que la deuda con la Seguridad Social disminuiría en un tercio sin cambios en los sueldos. Además, esta disposición financiera puede permitir la contratación de un 10 por 100 de nuevos trabajadores si la empresa desea mantener un volumen no demasiado reducido de horas de trabajo, lo cual compensaría al Estado en los gastos que le puedan ocasionar los trabajadores desempleados contratados de esta manera y por los ingresos originados por estas nuevas contrataciones.

Esta medida, añade, sería incluso interesante para la empresa y para el Estado aún cuando no se produzcan nuevas contrataciones porque de esta forma no se producirían despidos por motivos económicos, cosa que también compensaría al Estado en sus gastos ordinarios de Seguridad Social por desempleo. Otros efectos serían además el previsible aumento de la productividad de las empresas y la disminución muy probable de la tasa de absentismo entre los trabajadores.

Algunas de las medidas propuestas en este informe ya se han experimentado en la práctica, tal y como lo examinamos a continuación:

### *La experiencia francesa*

La Seguridad Social francesa ha implantado por una Ley de 1992 un sistema de reducción de las cuotas sociales entre un 30 y un 50% para los supuestos en los que la empresa haya procedido a una disminución de la jornada laboral de sus trabajadores acompañada de la contratación de nuevos trabajadores.

Vía negociación colectiva o pactos individuales se puede establecer la mayor flexibilidad de los horarios de trabajo en función de los ritmos productivos, la reducción de la jornada laboral y el reparto de trabajo.

### *La experiencia alemana*

En Alemania la solución ha sido similar, buscando una reglamentación del tiempo de trabajo, tendente a la reducción del mismo y todo ello por medio de acuerdos de empresa.

### *La experiencia vasca*

En la Comunidad Autónoma Vasca se ha abordado en el Decreto 232/1996 la subvención a las empresas que realicen contrataciones que traigan causa de un pacto colectivo entre la empresa y sus trabajadores y socios trabajadores o de trabajo, en el que se prevea la reducción de la jornada de trabajo como mínimo en un 5 por 100 en relación a la del año anterior.

Los contratos que se realicen, que han de cubrir como mínimo el 75 por 100 del tiempo reducido, tendrán una subvención equivalente al 100 por 100 de las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social.

### *e) Las interrupciones o disminuciones de la actividad laboral*

Otra posibilidad para fomentar el empleo mediante su reparto es la ayuda a la contratación por los períodos en que el trabajador está ausente y tiene una reserva legal del puesto de trabajo.

El Decreto 232/1996 del Gobierno Vasco contempla incentivos a la creación de empleo para este tipo de situaciones en concreto: por la excedencia forzosa de los trabajadores (Art. 46.1 ET), excedencia voluntaria con un año de antigüedad (Art. 46.2 ET), excedencia por cuidado de hijos (Art. 46.3 ET), guarda legal de menores o minusválidos (Art. 37.5 ET), invalidez con reserva del puesto de trabajo (Art. 48.2 ET), Maternidad o adopción (Art. 48.4 ET), Servicio Militar (Art. 48.3 ET), reducción de jornada por cuidado de las personas mayores y reducción de jornada para Voluntariado.

### *f) La educación y la formación*

Otro posible elemento es la utilización de los cursos de reciclaje y el año sabático como elemento de la política de reparto del empleo en los Estados.

A este respecto, el Decreto 232/1996 del Gobierno Vasco prevé ayudas a las empresas para la contratación de trabajadores que sustituyan a otros con permiso para la formación y permiso sin sueldo por asuntos propios.

## III. LA ADMINISTRACIÓN DE LA POLÍTICA DE EMPLEO

Actualmente concurren en nuestro Ordenamiento Jurídico dos políticas de empleo: la llevada a cabo por el Gobierno central a través de las bonificaciones

de la Seguridad Social y las subvenciones directas del INEM y la puesta en marcha por las Comunidades Autónomas a través de distintos programas de subvenciones y ayudas.

Para enmarcar la cuestión dentro de nuestro Ordenamiento Constitucional, las posibilidades de intervención hasta ahora desarrolladas por las Comunidades Autónomas están circunscritas dentro del ámbito constitucional a la asunción de competencias en materia de "Fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma" — a través del Art. 148.1.13ª CE —, que ampara las acciones de política de empleo regional o territorial.

Las posibilidades de intervención del Gobierno Central en materia de empleo estaban referidas al artículo 149.1.10 en la competencia sobre "Ordenación de la actividad económica". Sin embargo el Tribunal Constitucional en su sentencia 195/96, al igual que ya indicara en sentencias anteriores, estableció que la llamada competencia de "empleo" tendría que enmarcarse dentro de la competencia prevista en el artículo 149.1.7. de ejecución de la legislación laboral, hoy en día transferida a la mayoría de las Comunidades Autónomas.

En este marco hay que insertar las recientes transferencias de la política activa de empleo que antes practicaba el INEM a las Comunidades Autónomas.

Respecto al uso de esta competencia dentro de los Regímenes de la Seguridad Social el principio de caja única y la mención separada del "régimen económico" como función exclusiva del Estado en el Art. 149.1.17 CE, impiden en palabras del Tribunal Constitucional la existencia de "diversas políticas territoriales de Seguridad Social en cada una de las Comunidades Autónomas".

En este sentido, señala el TC que "las concretas facultades que integran la competencia estatutaria de gestión del sistema de Seguridad Social serán sólo aquellas que no puedan comprometer la unidad del sistema o perturbar su funcionamiento económico uniforme, ni cuestionar la titularidad estatal de todos los recursos del sistema de Seguridad Social..." (STC 124/89 — fundamento jurídico 3º — STC 28-11-96 — fundamento jurídico 6º y 7º).

No obstante las diversas políticas de reparto de empleo adoptadas por alguna Comunidad Autónoma, no inciden en el principio de caja única, al tratarse de disposición de fondos ajenos al sistema de la Seguridad Social, y vinculados a las correspondientes dotaciones presupuestarias autonómicas.

De hecho, las bonificaciones de las cuotas de la Seguridad Social con frecuencia se sustentan económicamente en las compensaciones del Instituto Nacional de Empleo a la Tesorería General de la Seguridad Social con cargo a sus programas presupuestarios.

Esto podría significar en la práctica la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan generar sus políticas de empleo a través de conciertos con el Sistema de Seguridad Social, estableciendo de este modo un incentivo mayor que el que supone una mera compensación a posteriori de los gastos ya realizados a la Seguridad Social por los empresarios, como es el supuesto de las ayudas y subvenciones otorgadas por el Gobierno Vasco.

La puesta en marcha de este sistema tendría además otras ventajas como la simplificación de la gestión de las ayudas, la mejora de los sistemas de control

e inspección y la posibilidad de actuación de las Comunidades Autónomas en materia de empleo y en el Sistema de la Seguridad Social sin ruptura del principio de caja única.