

LA PROTECCIÓN POR DESEMPLEO EN EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA. ESPECIAL ATENCIÓN A LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA

Autores: Pazó Argibay, J.M.

Editorial: Cinca, 2020, 201 páginas

El desempleo lleva largo tiempo en el centro del debate político y social, tanto en España, como en el conjunto de la Unión Europea. No es que nos haya abandonado en algún momento para luego reaparecer, pero sí es cierto que resurge con mayor intensidad en momentos de crisis económica. No en vano, se ha dicho que el Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social y la crisis son compañeros inseparables de viaje. Lo que ha ocurrido en el último período es que prácticamente han confluído dos crisis seguidas, la llamada Gran Recesión 2008-2013 y la actual crisis económica vinculada a la sanitaria de la COVID-19. El resultado final es más de una década casi ininterrumpida de lucha contra el desempleo puesto que, cuando aún no nos habíamos recuperado de los efectos de la primera, comenzamos a sufrir los embates de la segunda.

Aunque la reflexión en torno al sistema de protección por desempleo debiera estar desvinculada de la crisis, pues una análisis sosegado y objetivo no puede hacerse bajo la presión de un creciente número de personas desempleadas, lo cierto es que en la práctica las reformas del sistema de protección por desempleo, sean del signo que sean, aunque en los últimos tiempos más inclinadas hacia su reducción o recorte, han solido adoptarse al calor de las acometidas de cada una de las últimas recesiones. La única excepción sería, por el momento, la crisis de la COVID, en la que el sistema de protección por desempleo ha sido sin lugar a dudas protagonista pero, en la mayor parte de los casos, con medidas de carácter coyuntural, esto es, nacidas en y para la pandemia.

Pero ésta no es la única novedad que nos ha traído consigo la última crisis que aún padecemos. Al contrario que en la anterior, la Unión Europea ha decidido desplegar una batería de medidas de carácter contracíclico que tienen su máxima expresión en el programa conocido como Next Generation. Aunque la respuesta europea puede quedarse corta a juzgar por el que ha puesto encima de la mesa la Administración Biden, The American Jobs Plan, lo cierto es que constituye un avance sin precedentes, especialmente si se compara con las políticas de austeridad aplicadas durante la segunda fase de la Gran Recesión. Es más, antes de su adopción, ya hubo otras medidas que apuntaban a que, en esta ocasión, se iba a adoptar una actitud diferente. En concreto, la creación del SURE (The European instrument for temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency) constituye un paso adelante sin precedentes en el proceso de construcción europea. Es cierto que queda lejos de las propuestas de creación de un subsidio por desempleo europeo, pero es una forma de mutualización indirecta de la deuda que resultaba impensable hace unos pocos años y, a buen seguro, que será el primer paso en un lento proceso hacia la creación de una prestación de este tipo a nivel europeo.

En suma, el debate sobre el desempleo se mueve y, además, lo hace a todos los niveles, tanto en el nacional, donde, como hemos visto, se han adoptado numerosísimas medidas al calor de la crisis de la pandemia, aunque también parece que está en los planes del Gobierno adoptar una reforma de carácter estable; como en el europeo, en el que además del SURE, el desempleo y su protección están ocupando un papel muy destacado entre las medidas sugeridas en el Semestre Europeo.

De ahí la importancia de la obra que aquí se recensiona, La protección por desempleo en el Derecho de la Unión Europea. Especial atención a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, que además es el resultado del trabajo de investigación conducente a la obtención del título de doctor por parte de su autor, José Manuel Pazó Argibay, bajo la dirección del profesor José María Miranda Boto. De esta obra destacaría tres elementos.

El primero de ellos es la oportunidad. Como venimos destacando, vivimos un momento idóneo para reflexionar y realizar propuestas para la mejora de los sistemas de protección por desempleo, porque está siendo muy largo el período en que éste está ocupando un lugar protagonista, porque ello ha suscitado el interés político, académico y social, y porque, y esto es lo más importante, las situaciones de necesidad de buena parte de la ciudadanía española y europea causadas por la falta de empleo son acuciantes. El libro viene a ver la luz en un momento idóneo para la contribución al debate y la generación de alternativas. Pero es más, trasciende la coyuntura para formular propuestas de naturaleza más estable o estructural, sabedor, como decíamos, que no es bueno proponer cambios al calor de las crisis y que los avances en Europea se hacen paso a paso, lo que suele llevar su tiempo.

El segundo es la necesidad. Esta es una obra necesaria, no solamente por las propuestas que realiza -además de a lo largo del texto, correctamente sintetizadas en una sección aparte-, sino por el lugar que ocupa. La obra de Pazó recoge el testigo del largo camino que en su momento iniciara la profesora Viqueira y de la son deudoras numerosas tesis doctorales. Sin embargo, el presente trabajo ha sabido ocupar un lugar que apenas había sido explorado, precisamente el de la protección por desempleo a nivel europeo.

En este sentido, el autor es consciente de que en el futuro el partido se jugará en el ámbito de la armonización y destaca cómo la Seguridad Social y la protección social es una de las competencias compartidas de las listadas en el art. 153 TFEU. Sin embargo, son tantas las limitaciones impuestas por ese mismo precepto -apartado 4- y, como bien se señala, por otros a lo largo del texto del Tratado, que han convertido este ámbito en un terreno prácticamente yermo para el desarrollo normativo a nivel europeo. De ahí que el trabajo se centre necesariamente en la coordinación, si bien creo que acierta en señalar este otro ámbito como el natural para futuros estudios sobre la materia.

El tercero de los elementos destacables es su carácter exhaustivo. En esta obra se concentra absolutamente todo lo concerniente a la coordinación de la protección por desempleo a nivel europeo, no solamente en lo que respecta a los estudios científicos o doctrinales sino, muy especialmente, en lo tocante a la jurisprudencia europea. Como destaca en el prólogo su director: «Leer los Reglamentos por sí solos sería una torpeza incalificable para un operador jurídico. La labor del Tribunal de Justicia a lo largo de estos años ha sido incansable. He aquí un florón que, por sí solo, debería despertar todas las alabanzas para la obra que el lector tiene entre sus manos: toda la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en materia de desempleo se recoge aquí».

Con estas tres virtudes, a través de esta monografía podrá estudiarse el ámbito material y personal de los Reglamentos, con especial atención al ensanchamiento de este último en gran medida gracias a los pronunciamientos del Tribunal de Justicia; las reglas de totalización y cálculo de la prestación, destacando el papel fundamental que tuvieron los órganos judiciales españoles en una materia en la que ocupan un lugar central los asuntos Martínez Losada y Ferreiro Alvite; la exportación de la prestación, con interesantes reflexiones acerca de las causas de su escaso uso y de la posibilidad de su prórroga; por último, los espinosos problemas que derivan del trabajo transfronterizo y, en el caso de los trabajadores no fronterizos, de la residencia en lugar diferente al Estado competente en el doble juego que propicia la libre circulación frente a una prestación marcadamente territorial como es el desempleo. En suma, encontrará en este libro una obra oportuna, necesaria y exhaustiva para conocer los numerosos problemas prácticos que suscita la coordinación de la protección por desempleo en el seno de la Unión Europea. Un trabajo de referencia en esta concreta materia y entre

las que se han dedicado a analizar los problemas jurídicos del sistema de protección por desempleo.

DANIEL PÉREZ DEL PRADO

Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Universidad Carlos III de Madrid

dpprado@der-pr.uc3m.es