

1016. I. III ESP
P. Social
A) *monius*

| | |
|---|---------------|
| RELACIONES CON LAS COMUNIDADES EUROPEAS | |
| SECRETARÍA GENERAL | |
| ENTRADA | |
| N.º 130 | Fecha 29.7.81 |
| COMPROBADA N.º | FECHA |
| CLAVE ARCHIVO | |

70-5.05

LOS ASPECTOS SOCIALES DE LA POLITICA DE
EMPLEO EN LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA
Y SUS REPERCUSIONES EN ESPAÑA

Juan Antonio Peredo Linacero

Julio 1981

α

- I N D I C E -

| | <u>PAGINAS</u> |
|--|----------------|
| LOS ASPECTOS SOCIALES DE LA POLITICA DE EMPLEO EN LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA Y SUS REPERCUSIONES EN - ESPAÑA.- GENERALIDADES | 1 |
| 1. POLITICA SOCIAL Y POLITICA DE EMPLEO EN LAS COMUNI- DADES | 2 |
| 1.1. LA LIBRE CIRCULACION DE TRABAJADORES. CONCEP- TUALIZACION Y AMBITO DE APLICACION | 5 |
| 1.1.1. Los principios reguladores básicos | 5 |
| 1.1.2. La Seguridad Social de los trabajadores emigrantes | 8 |
| 1.1.3. Los trabajadores de países terceros y - la libre circulación de trabajadores .. | 9 |
| 1.2. SISTEMA EUROPEO DE DIFUSION DE OFERTAS Y DEMAN- DAS DE EMPLEO EN COMPENSACION INTERNACIONAL .. | 11 |
| 1.3. LA FORMACION PROFESIONAL | 12 |
| 1.4. EL FONDO SOCIAL EUROPEO | 14 |
| 1.5. ORIENTACIONES RELATIVAS AL MERCADO DE TRABAJO. | 18 |
| 1.5.1. Política comunitaria del mercado de tra- bajo | 19 |
| 1.5.2. Orientaciones de la Comisión Europea para hacer frente al paro | 23 |
| 1.6. LOS ESTUDIOS DE LA COMISION RELATIVOS A LA DIS- TRIBUCION DEL TIEMPO DE TRABAJO | 24 |
| 1.6.1. El trabajo a tiempo parcial | 24 |
| 1.6.2. El trabajo temporal | 25 |
| 1.6.3. Jubilación flexible | 26 |
| 1.7. OTROS ASPECTOS DE LA POLITICA SOCIAL COMUNITA- RIA QUE INCIDEN EN EL MERCADO DE TRABAJO | 27 |
| 1.7.1. Jornada laboral y vacacional | 27 |
| 1.7.2. La participación de los trabajadores en la empresa | 27 |

| | |
|---|----|
| 1.7.3. Seguridad e higiene en el trabajo | 28 |
| 2. LOS DOCUMENTOS DE NEGOCIACION EN EL SECTOR SOCIAL | 29 |
| 2.1. EL DOCUMENTO ESPAÑOL | 29 |
| 2.2. EL DOCUMENTO COMUNITARIO | 34 |
| 3. LAS REPERCUSIONES DE LA ADHESION EN EL MERCADO DE TRABAJO ESPAÑOL | 36 |
| 3.1. PROBLEMAS SUSCITADOS POR LA LIBRE CIRCULACION DE TRABAJADORES | 36 |
| 3.1.1. La mano de obra comunitaria en España ... | 36 |
| 3.1.2. La concesión de permisos de trabajo a ibero-americanos, filipinos, andorranos y -- ecuatoguineanos | 39 |
| 3.1.3. El sistema europeo de compensación de ofertas y demandas de empleo SEDOC | 40 |
| 3.2. PROBLEMAS SUSCITADOS EN EL AMBITO DE LA SANIDAD Y SEGURIDAD SOCIAL | 41 |
| 3.3. REPERCUSIONES EN EL CAMPO DE LA FORMACION PROFESIONAL | 42 |
| 3.4. DIRECTRICES DE ACTUACION PARA BENEFICIARSE DE LAS AYUDAS DEL FONDO SOCIAL EUROPEO | 44 |
| 3.5. LAS NUEVAS ORIENTACIONES DEL MERCADO DE TRABAJO EN ESPAÑA | 44 |

. : . : . : . : . : .

LOS ASPECTOS SOCIALES DE LA POLITICA DE EMPLEO EN LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA Y SUS REPERCUSIONES EN ESPAÑA.

Las negociaciones para la adhesión de España a las Comunidades Europeas son un tema de primera magnitud al que no siempre se presta la debida atención, acaso por no haber una clara conciencia de las repercusiones que para España puede tener la asunción de ciertas políticas y estrategias comunes, así como los efectos inducidos que, casi por "osmosis", se producirán al entrar en contacto nuestra normativa con la vigente en otros países miembros.

En este estudio se considerará, de una forma eminentemente teórica, los principales aspectos sociales de la política de empleo comunitaria y sus concreciones normativas, así como sus efectos en nuestro mercado de trabajo.

En la primera parte esbozaremos la política social comunitaria como contexto en el que debe considerarse la política del mercado de trabajo, en la que nos centraremos, haciendo referencia explícita a sus principales instrumentos: formación profesional, Fondo Social Europeo, orientaciones para la regulación de los mercados de mano de obra, etc.), destacando el tema de la libre circulación de la mano de obra que afecta a los trabajadores emigrantes y sus familias, siendo de máximo interés, por sus repercusiones a corto y medio plazo, no sólo desde una perspectiva voluntarista y potencial sino por cuanto afecta plenamente a los españoles que residen actualmente en países de la Comunidad.

Las posiciones española y comunitaria en la negociación serán objeto posterior de nuestro análisis, dado que estimamos importante el conocimiento de los compromisos que, previsiblemente, asumirán ambas partes y los márgenes de actuación que tienen las delegaciones negociadoras competentes.

Finalmente, haremos referencia a los efectos de la adhesión para nuestro país en todo lo que concierne a los aspectos sociales de la política de empleo, apuntando un plan de actuación interno, sin perjuicio de señalar desde ahora, la absoluta necesidad de la realización de otros estudios de carácter cuantitativo y

cualitativo esclarecedores de nuestra realidad futura. Ello puede suponer el abordar la adhesión sin complejos, deshaciendo tópicos, y con el conocimiento/ adecuado de las modificaciones que antes de la misma deben efectuarse, a fin - conseguir el objetivo último de toda política social: el desarrollo total del individuo en un contexto de libertad y progreso.

1. POLITICA SOCIAL Y POLITICA DE EMPLEO EN LAS COMUNIDADES.

Resulta difícil fijar los límites de la política social y lograr - su conceptualización precisa, debido a que la normativa catagolada como tal -- trasciende, con frecuencia, el ámbito de la vida activa y del empleo. La polí- tica social, en sentido amplio, incide en todo cuanto se refiere a los "aspec- tos humanos" de la sociedad y, por ello, tiende a procurar no sólo el bienes-- tar en el puesto de trabajo sino, también, fuera del mismo, afectando al entor- no familiar y social del trabajador.

Los Estados firmantes del Tratado de Roma fueron conscientes de la/ importancia del capítulo social y, según recoge el art. 117 de dicho Tratado, - se convino como un objetivo básico comunitario el "promover la mejora de las - condiciones de vida y de trabajo de la mano de obra, a fin de conseguir su igua- lación en el progreso". Los artículos 118 y siguientes confían a la Comisión - la tarea de promover una colaboración estrecha entre los Estados miembros en -- ciertos sectores de la política social (empleo, derecho del trabajo y condicio- nes de trabajo, formación profesional, seguridad social, higiene y seguridad en el trabajo, etc.). Así mismo, se reconocen algunos principios básicos que de-- ben orientar la normativa laboral y que, principalmente, aluden a la igualdad - de remuneraciones entre los trabajadores masculinos y femeninos, derecho sindi- cal y a las negociaciones colectivas entre empleadores y trabajadores, simili-- tud de vacaciones y permisos, etc..

En la Comunidad Económica Europea, pese a sus principios constituti- vos, la política social es una de las menos desarrolladas, limitándose en una --

primera etapa, a tratar de conseguir una armonización de los diferentes sistemas -- para evitar situaciones diferenciales que resultaran de clara disfuncionalidad -- para la consecución de los objetivos económicos prioritarios. En otros términos, la preocupación básica fue la homogeneización de los costes de mano de obra y la mejora de los mecanismos de ajuste del mercado de trabajo.

La comunitarización de la política social sólo cobró relieve cuando -- la crisis económica afectó a todos los países y el incremento de las tasas de paro, así como el descenso en el nivel y la calidad de vida, fueron un hecho generalizado. En este sentido, la resolución del Consejo de 27-1-74, (1) sobre el Programa de Acción Social, fijó las líneas directrices sobre las que se asienta la -- vigente política social comunitaria, siendo sus objetivos:

- realización del pleno y mejor empleo.
- mejora de las condiciones de vida y trabajo permitiendo una equiparación en el progreso.
- participación creciente de las fuerzas sociales en las decisiones económicas y sociales de la Comunidad y de los trabajadores en la vida de las empresas.
- atención prioritaria a colectivos especiales, marginados o de clara vulnerabilidad en el mercado laboral.
- armonización de legislaciones en materia laboral y de seguridad social
- establecimiento de un programa de acción en favor de los trabajadores emigrantes y sus familias, sea cual fuere su nacionalidad.

(1) Journal Officiel, en adelante J.O., C.13/1 de 12.12.1974.

Cartou dice que la política social comporta al menos tres elementos - esenciales: "la libre circulación de las personas, la política de empleo y de la formación profesional y la armonización de las condiciones de vida y trabajo (2).

De la conjunción de los tres aspectos deriva la política de mercado - de trabajo, de la que nos haremos eco en las páginas siguientes.

En las circunstancias actuales, el empleo es un problema prioritario/ pues, a juicio de Ribas, Joncey y Séché (3) "condiciona la realización concreta - del derecho del trabajo que se considera como la primera obligación de la socie-- dad respecto a toda persona. La ocupación de un empleo garantiza a cada trabaja-- dor no sólo la seguridad del salario sino también el beneficio de las prestaciones y de las garantías de la seguridad social". Desde esta perspectiva, el empleo es la puerta que permite acceder a un cierto tipo de ventajas que hoy se consideran/ imprescindibles para el desarrollo de la persona e, incluso, para el normal desen-- vonvimiento de un sistema social. La política de empleo, en consecuencia, tras-- ciende la idea de la mera utilización de la mano de obra de la mejor forma posi-- ble y se vincula de forma inmediata con los altos fines políticos perseguidos por una colectividad.

La vertiente social de la política de empleo, que, de alguna forma, - se corresponde con la política de mercado de trabajo en la CEE, se realiza funda-- mentalmente a través de los siguientes instrumentos:

-
- (2) L. Cartou.- "Communautés européennes".- Ed. Dalloz. Paris 1979, 6ª edición pág. 256.
- (3) Ribas, Joncey y Séché.- "Derecho Social Europeo". Instituto de Estudios So-- ciales, Madrid, 1980, pág. 311.

- a) La libre circulación de trabajadores, en cuanto cauce de movilidad básica y factor de reordenación de los mercados de trabajo de carácter interno.
- b) El SEDOC, instrumento técnico de compensación de ofertas y demandas de empleo a escala supra-nacional.
- c) El Fondo Social Europeo, instrumento financiero primordial de la política de empleo en cuanto órgano que potencia y posibilita acciones de reconversión sectorial, acceso al empleo de colectivos especiales, etc..
- d) La formación profesional, considerada como básica para procurar las cualificaciones adecuadas que permitan una actuación coordinada y coherente.
- e) Las recomendaciones del Consejo y los estudios de la Comisión que marcan las pautas a seguir por los Estados miembros en todo cuanto concierne al mercado de trabajo, ordenación del tiempo y las condiciones de trabajo, etc..

1.1. LA LIBRE CIRCULACION DE TRABAJADORES. CONCEPTUALIZACION Y AMBITO DE APLICACION (4).

1.1.1. Los principios reguladores básicos.

La libre circulación de las personas aparece como uno de los avances más importantes de índole social de la CEE y es, con la libertad de circulación de mercancías y capitales, uno de los pilares básicos de la misma. El mismo liberalismo que subyace en los documentos fundacionales de la C.E.E., y muy especialmente en el Tratado de Roma, exigía la libertad de desplazamiento para la mano de obra y todo lo que ello connota en relación a la familia, igualdad de condiciones laborales, sindicales, etc., pese al proteccionismo imperante en Europa desde primeros de siglo.

El precedente mediato de esta libre circulación de trabajadores hay que buscarlo en documentos de organizaciones supranacionales y, muy especialmente en el convenio 97 de la OIT (revisado en 1949) y -

(4) El tema ha sido analizado con profundidad y rigor por Pedro Luis Gomis en "Aspectos sociales de la integración de España a las Comunidades Europeas". Instituto de Estudios Sociales. Madrid 1 79.

en el artículo 19 de la Carta Social Europea del Consejo de Europa; en ambos textos se propugna la plena equiparación de los emigrantes con los nacionales de los distintos Estados en todo lo que concierne a remuneración, vivienda, derechos sindicales, impuestos, decisiones judiciales, etc. y, si bien es evidente que no constituyen un derecho a la libre circulación, sí configuran un medio que la posibilita. El precedente inmediato lo encontramos en los artículos 69 del Tratado de París, por el que se crea la CECA y el artículo 96 del Tratado por el que se crea la Comunidad Europea de Energía Atómica. En uno y otro se establece la libertad de circulación para los trabajadores de cualificación confirmada/en su correspondientes campos de referencia.

Si buscamos una definición concreta de la libre circulación de trabajadores, más que encontrarla en los artículos 48 a 51 del Tratado C.E.E., que establecen los principios generales, tendremos que mencionar el artículo 1º del Reglamento 1612/68 del Consejo de 15 de Octubre de 1968, relativo a la libre circulación de los trabajadores en el interior de la Comunidad (5) que dice así: "Todo súbdito de un Estado miembro, sea cual sea su residencia, tiene el derecho de acceder a una actividad/asalariada y de ejercerla en el territorio de otro Estado miembro, de acuerdo con las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas que rigen el empleo de los trabajadores nacionales en este Estado".

En esta definición encontramos, los límites a los que se refiere la libre circulación. En primer lugar, en razón de la persona se trata de súbditos de un Estado miembros; por lo tanto, se refiere a trabajadores comunitarios y no a los de terceros países. En segundo lugar, en razón de la materia, se trata de aquellos que ejercen una actividad asalariada puesto que de otra forma nos encontramos con el derecho de establecimiento y la libre prestación de servicios/

(5) JO. L. 257/2 de 19-10-1968.

que también serán regulados por el Tratado de Roma en los artículos 51 y ss.. Por último, en razón del territorio, la libertad de circulación se establece entre los Estados miembros y sólo por algunas Decisiones posteriores se extendería a los Departamentos franceses de ultramar.

Desde otra perspectiva, los derechos que supone la libre circulación de trabajadores son, fundamentalmente, los siguientes (6)

- 1º. Desplazamiento y residencia de los trabajadores y de sus familias en el interior de la Comunidad, que supone no sólo el derecho de responder a los empleos efectivamente ofrecidos sino también la posibilidad de permanecer, en las condiciones reglamentarias adecuadas, en el territorio de un país miembro después de haber ocupado un empleo.
- 2º. Posibilidad de acceder a cualquier empleo de acuerdo con las disposiciones normativas vigentes en el correspondiente Estado miembro, sin que quepa ningún tipo de discriminación al respecto y beneficiándose de la misma prioridad que los nacionales del mismo (7).
- 3º. Equiparación total de los trabajadores en cuanto concierne al ejercicio del empleo y, muy en especial, a las denominadas condiciones de trabajo (remuneración, despido, empleo si se encontrara en paro, etc.). Se beneficiará, asimismo, de idénticas ventajas sociales y fiscales y de aquellas oportunidades ofrecidas por los distintos sistemas en el campo de la formación profesional: readaptación, reconversión, etc..

Pre-requisito de cuanto antecede es la igualdad en materia de acceso a la vivienda al ser factor condicionante del ejercicio del empleo, exigiéndose, por otra parte, un alejamiento digno (el considerado como normal en la zona y país de que se trate) para poder llevar consigo a los miembros de su familia.

(6) Vid Reglamento 1612/68 y Directiva del Consejo de 15-10-68 (JO. L 257/13 de 19-10-1968) y Reglamento CEE 1251/70 de la Comisión de 29-6-1970, (JO. L 142/24 de 30-6-1970).

(7) Cabe, no obstante, un mecanismo, que reemplaza a anteriores cláusulas de salvaguardia, que consiste en la notificación que el Estado que prevea perturbaciones graves en su mercado de trabajo hace a la Comisión y a los otros Estados que adoptarán, a su vez, toda medida informativa útil a fin de que los trabajadores no se orienten hacia empleos en las regiones o profesiones afectadas. En estos casos la Comisión decidirá sobre la suspensión solicitada y, en un plazo de prescripción de dos semanas, todo Estado miembro puede pedir la abolición o la modificación por el Consejo de esta decisión.

Finalmente, en este apartado cabe considerar la necesaria -- igualdad en materia de afiliación y ejercicio de los derechos sindicales, incluido el derecho de elegibilidad a los órganos de representación de -- los trabajadores en la empresa.

En relación a las limitaciones a la libre circulación de trabajadores el Tratado de Roma, en su artículo 48.3, alude simplemente a -- "razones de orden público, de seguridad pública y de sanidad pública" y/ el derecho derivado, que desarrolla este principio, así como la amplia -- jurisprudencia al respecto marcan unas paútas de clara restrictividad -- que excluyen la utilización de estas medidas con "fines económicos", debiendo estar las razones de orden público fundadas, exclusivamente, en -- el comportamiento personal del individuo. En lo referente a las razones de sanidad pública se explicitan en un anexo las "únicas enfermedades o/ dolencias que pueden justificar la denegación de entrada en el territorio o de expedición del primer título de residencia", no pudiendo ser -- alegadas cuando las enfermedades sobrevengañ después de la expedición -- del primer título.

1.1.2. La Seguridad Social de los trabajadores emigrantes.

Los Reglamentos 1408/71 y 574/72 (8) son los textos básicos/ reguladores de la seguridad social afectante a los colectivos migrantes, respondiendo al art. 51 del Tratado CEE que preveía el establecimiento/ de un sistema de Seguridad Social que favoreciera la libre circulación.-

En esta breve referencia, sólo queremos dejar constancia de/ la existencia de ambos Reglamentos y de otras disposiciones subsidiarias como elementos de importante actuación sobre los mercados de trabajo, al favorecer la movilidad "sin excesivos riesgos".

(8) JO. L 149/2 de 5-7-1971 y JO. L 74/1 de 27-3-1972. Ambos modificados y rectificados en múltiples ocasiones posteriores. El 12 de Mayo de 1981 y en virtud del Reglamento 1390/81 se han incluido también como beneficiarios los trabajadores no asalariados (J.O. L. 143 de 29-5-1981).

No obstante, hay que dejar bien claro que las normas comunitarias en materia de Seguridad Social, en principio, no crean ningún nuevo derecho o prestación ni siquiera pretenden unificar los sistemas de los distintos Estados, sino solamente establecer lo que pudiéramos denominar reglar procedimentales que permitan a los trabajadores beneficiarse de las diferentes ayudas, prestaciones, subsidios, etc., como si de nacionales del Estado en cuestión se tratara (9).

P. Wathelet (10) apunta, con certeza que los principios inspiradores de la normativa CEE en materia de seguridad social, son los siguientes:

- igualdad de trato de los trabajadores emigrantes con los nacionales.
- totalización de períodos de seguro o empleo.
- posibilidad de transferir las prestaciones concedidas en base a la legislación de un Estado miembro a otro Estado miembro.

1.1.3. Los trabajadores de países terceros y la libre circulación de trabajadores.

Dentro del primer objetivo del Programa de Acción Social al que antes se aludió (realización del pleno y mejor empleo), el Consejo consideró como prioritario la elaboración de un programa en favor de los colectivos emigrantes que tuviera como objetivos básicos: mejorar las condiciones de la libre circulación de trabajadores, incluidos los aspectos relativos a su seguridad social; procurar una asistencia eficaz en los distintos momentos del proceso emigratorio: (acogida - vivienda, servicios sociales, escolarización de los niños, etc.), y realizar la igualdad de trato entre los trabajadores comunitarios y extracomunitarios en materia de condiciones de vida y trabajo.

(9) Existen teorías que hablan de una auténtica desnacionalización más que de coordinación. Al respecto puede verse, entre otros: Lyon-Caen. "Droit Social International et européen". Ed. Dalloz, Paris. 1976, 4ª edición, pág. 230 y ss.

(10) P. Wathelet y otros, "L'Espagne et les Communautés Européennes" Ed. de la Universidad de Bruselas 1979, pág. 283.

La Comisión trabajó según estas directrices pero las nuevas -- circunstancias socio-económicas derivadas de la gran crisis del 73 hicieron que los objetivos fueran inalcanzables y, en consecuencia, se fijaron metas más próximas y de menor alcance en el "Programa de acción en favor/ de los trabajadores migrantes y de los miembros de su familia (Resolución del Consejo de 9-2-1976)" (11), que hace especial hincapié en la mejora -- de la situación de los trabajadores migrantes y sus fami-- lia que ya se encuentran en los Estados miembros, ofreciéndoles una asis-- tencia adecuada en el país de acogida, eliminando progresivamente las li-- mitaciones no justificadas de sus derechos socio-laborales y promoviendo/ la igualdad de trato en materia de condiciones de vida y trabajo, sin per-- juicio de favorecer y auxiliar su retorno al país de origen.

Las secuencias lógicas del proceso nos llevan al último docu-- mento de relevancia emitido: "Comunicado de la Comisión al Consejo sobre armonización de las políticas migratorias ante terceros países, de 23 de/ marzo de 1979", en el que cobran especial importancia los criterios res-- trictivos ya apuntados en etapas anteriores. La Comisión establece, en -- esta ocasión, una tipología de trabajadores emigrantes subrayando que, an-- te la tercera ampliación comunitaria, será preciso que los Estados candi-- datos acepten períodos transitorios antes de que sus ciudadanos se benefi-- cien del libre acceso integral al mercado de trabajo, si bien prevé la -- obligación de conceder a los nacionales de estos países una prioridad so-- bre los emigrantes que provengan de países terceros. Finalmente, la Comi-- sión se plantea la conveniencia de "concluir convenios a nivel comunita-- rio y, a corto plazo, reforzar las políticas favorecedoras del retorno -- de los emigrantes a su país de origen y multiplicar las medidas contra la migración clandestina y el empleo ilegal", conculcando, en ocasiones, -- principios elementales de ética y humanitarismo que eran básicos en eta-- pas precedentes (12).

(11) JO. C 34/2 de 14-2-1976. Nótese el ínfimo rango de la norma para regular un te-- ma de tan gran importancia.

(12) La "involución comunitaria" en materia de emigración no es privativa de la mis-- ma ya que, en este mismo sentido, el Consejo de Europa aprobó en 1977 el "Estatuto Jurídico del emigrante" (ratificado recientemente por España) que es más limita-- tivo que la Carta Social Europea del año 1961.

La crisis económica general, sus secuelas en el campo socio-laboral y, muy especialmente, el paro, han provocado estas disfunciones para la emigración que hacen que el futuro no pueda ser abordado con optimismo, incluso en relación a los trabajadores españoles y sus familias ya establecidos en territorio comunitario, que siguen siendo objeto de importantes discriminaciones pese a que la antigüedad en la residencia y los convenios bilaterales firmados por España han servido para paliar dificultades y problemas (13).

1.2. SISTEMA EUROPEO DE DIFUSION DE OFERTAS Y DEMANDAS DE EMPLEO EN COMPENSACION INTERNACIONAL.

El Reglamento 1612/68 estableció un sistema de colaboración entre los distintos Estados miembros y de estos con la Comisión para lograr un ajuste adecuado del mercado de trabajo, al procurar la puesta en contacto y compensación de ofertas y demandas de empleo a nivel comunitario.

El mecanismo de compensación, propiamente dicho, se realiza a través de la Oficina Europea de Coordinación, como servicio especializado para esta función y, con este fin se establece que el servicio correspondiente de cada Estado miembro dirija, al menos una vez al mes, a los servicios designados al respecto por los otros Estados miembros, así como a la Oficina Europea de Coordinación, una relación por profesión y por región de las ofertas y demandas de empleo no satisfechas o no susceptibles de serlo dentro del mercado nacional de trabajo.

El sistema de compensación, al que sumariamente hemos hecho referencia, concede una prioridad comunitaria para la ocupación de los puestos de trabajo disponibles, si bien, como señala F.J. Casas (14), la teórica preferencia está siendo cuestionada dado que, en muchas ocasiones, los distintos países

(13) Vid Instituto Español de Emigración, "Estudio comparativo de la situación jurídica laboral y social de los trabajadores españoles en los países CEE". MADRID 78.

(14) F.J. Casas en "La política social de las CC.EE." Rev. Documentación Administrativa nº 185.- Enero-Marzo 1980, MADRID, págs. 520.

han preferido la contratación de mano de obra procedente de Países Terceros por resultar más barata y, por otra parte, presentar menores exigencias relativas a las condiciones de trabajo.

El SEDOC, puesto en funcionamiento en el año 1972, supone un paso adelante de importancia ya que al trascender la obligación de los Estados miembros de informar periódicamente sobre las condiciones de vida y de trabajo y sobre la situación de sus mercados de empleo y constituirse en una auténtica oficina de empleo intracomunitaria que posibilita la realización de la libre circulación de los trabajadores.

Actualmente, el sistema SEDOC se encuentra aún en una fase de experiencias piloto y la infraestructura burocrática y metodológica que requiere ha impedido organizar operaciones importantes de contratación de mano de obra; así mismo, la desconfianza de los Estados miembros hacia la Oficina Europea de Coordinación y el escaso interés de los servicios nacionales de colocación, tanto en su calidad de agentes receptores como beneficiarios de la información relativa a los puestos de trabajo, hacen que el sistema sea visto con muchas reservas dentro de la Comunidad y exija un replanteamiento en sus líneas fundamentales y una agilización en sus formas de actuación. Quizás no sea la menor dificultad salvar la total resistencia de los Estados miembros a "comunitarizar" -- las escasas demandas de trabajo que sus sistemas productivos generan.

1.3. LA FORMACION PROFESIONAL.

La Formación Profesional es un instrumento de primera magnitud dentro de la política comunitaria de empleo, pese a que en el Tratado de Roma aparece de una forma un tanto inconcreta en el artículo 128 que dice: "el Consejo establecerá los principios generales para la puesta en práctica de una política común de formación profesional". Lyon-Caen (15) subraya que, pese a la aparien-

(15) Op. cit. pág. 321.

cia modesta de este artículo, ha sido interpretado al pie de la letra por la Comisión que ha puesto el acento sobre la idea de una política común, subrayando/ que esta forma es la más clara entre todas aquellas que emplea el Tratado y -- permite la intervención más profunda a las autoridades comunitarias y, en este/ sentido, no tiene un alcance diferente al que se entiende cuando se habla de po/ lítica común agrícola o política común de transportes, etc.." No se trata, en ningún caso, de establecer en los países miembros una legislación idéntica en -- lo que concierne a la formación profesional sino, más bien, establecer unos ob/ jetivos generales que permitan la actuación sobre el mercado de trabajo y, en -- consecuencia, pueden erigirse en instrumento fundamental de la política de em-- pleo.

La "Decisión del Consejo de 2 de abril de 1963" señala (16) los -- principios generales a que debe ajustarse la política común de formación profe/ sional y entre ellos cabe destacar el derecho a recibir una formación profesio/ nal suficientemente amplia que permita adaptaciones ulteriores a distintos -- puntos de trabajo; debe favorecerse a lo largo de la vida profesional el per-- feccionamiento y eventualmente la readaptación y debe ofrecerse a cada uno, se-- gún sus aptitudes, el acceso a un nivel profesional superior. Por otra parte, también como principio de carácter general, se establece la necesidad de efec--- tuar los estudios previsionales que permitan una adecuada estimación de las ne/ cesidades y una orientación e información aptas para conjugar las aptitudes in/ dividuales con las exigencias del mercado (17).

El poder de iniciativa de la Comisión en este ámbito, contestado con frecuencia por los Estados miembros, ha dado lugar a algunas disposiciones entre las que cabe destacar la Recomendación de la Comisión de 6 de Julio de -- 1977 a los Estados miembros relativa a la preparación profesional de los jóve-- nes en paro o amenazados de perder su empleo (18) y la Resolución del Consejo -

(16) J.O. 63/1338 de 24.4.1963.

(17) Una primera tentativa de formación armonizada, susceptible de facilitar la li- bre circulación de los trabajadores cualificados, se ha realizado con la recomen- dación del Consejo de 29-9-1970, que ha sido aplicada por varios Estados pero -- que, posteriormente, no se ha ampliado a otros tipos de formación.

(18) JO. L. 180/18 de 20-7-1977.

de 18 de diciembre de 1979 relativa a la formación recurrente de los jóvenes (19).

Es interesante constatar el papel fundamental que las Comunidades otorgan a la formación profesional dentro de la política de empleo como lo demuestra el que un alto porcentaje de ayudas concedidas por el Fondo Social Europeo exigen acciones formativas que permitan reconversiones de la mano de obra, -- cualificación de colectivos con especiales dificultades para su inserción en el mercado de trabajo, integración de los trabajadores emigrantes, readaptación de los minusválidos, etc. (20).

1.4. EL FONDO SOCIAL EUROPEO.

El Fondo Social Europeo, (en adelante FSE), creado por el Tratado/ de Roma en sus artículos 123 a 128, tiene como objetivo fundamental el promover/ las posibilidades de empleo de los trabajadores y contribuir a la elevación de -- su nivel de vida y, de alguna forma, las vicisitudes por las que ha atravesado -- y las modificaciones de que ha sido objeto reflejan la historia social de la Comunidad Económica Europea en el sentido de que los temas sociales, que en un pri^{er} momento fueron considerados absolutamente subsidiarios de los económicos, co^{bran} posteriormente relevancia y originan una actuación específica de la Comunidad encaminada a paliar las dificultades de carácter social y, muy especialmente, el desempleo.

El nuevo Fondo Social Europeo (21) (Decisión del Consejo de 1-2-71 (22) persigue como objetivo fundamental la resolución de los problemas de empleo

(19) JO. C. 1/1 de 3-1-1980.

(20) Recordemos que el Programa de Acción Social preconizaba la puesta en práctica de una política común de formación profesional siendo importante de cara a la realización de este objetivo la apertura en Berlín, en marzo de 1977, del Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional, que debe colaborar activamente con la Comisión en sus acciones al respecto.

(21) En su primera época, el F.S.E. era una mera caja de compensación, sin poder de iniciativa en cuanto tal y admitiendo sólo intervenciones a posteriori cuando/ los beneficiarios encontraban empleo, lo que favorecía a los países con una -- más favorable situación en su mercado de trabajo.

(22) JO. L. 28/15 de 4-2-1971.

originados tanto por las medidas necesarias para el funcionamiento del Mercado Común como para la puesta en marcha de políticas comunes y para la realización de las orientaciones económicas y sociales de la Comunidad. Asimismo, el Fondo/ modificado pretende actuar como un factor estimulante de la política de empleo/ y potenciar la concentración de acciones en las regiones menos desarrolladas de la Comunidad.

Los campos de actuación del F.S.E. en los últimos años y los colectivos beneficiarios de sus ayudas pueden observarse en los cuadros adjuntos (nº 1 y 2) si bien, de forma sintética, se pueden resaltar sus principales ámbitos operativos:

- a) Intervenciones tipo A, en las que el empleo se ve afectado como consecuencia de las medidas particulares dictadas por el Consejo en el marco de las políticas comunitarias y/o cuando se trata de acciones necesarias para garantizar el ajuste entre la oferta y la demanda de la mano de obra (personas que dejan la agricultura, personas ocupadas en el sector textil y del vestido, trabajadores emigrantes, minusválidos, y personas afectadas por dificultades de empleo -jóvenes-).
- b) Intervenciones tipo B, que se derivan indirectamente del funcionamiento de la Comunidad Económica Europea o dificultan el desarrollo armonioso/ de la Comunidad en ciertas regiones, sectores económicos o grupos de empresas. Este tipo de acciones está previsto desaparezcan a largo plazo si bien en la actualidad no deben ser inferiores al 50% del total de ayudas concedidas. Dentro de este capítulo la asistencia del Fondo está dirigida principalmente a reconversiones, eliminación del desempleo y subempleo estructurales e integración o reintegración al trabajo de mujeres mayores, jóvenes menores de 25 años e incapacitados físicos y psíquicos que puedan ejercer una actividad laboral tras la correspondiente rehabilitación.

La tipología de ayudas concedidas por el Fondo es amplia aún cuando todas ellas giran en torno a la formación profesional (preparación y gestión de cursos e, incluso, gastos necesarios para asegurar la renta del alumno). También existen otras ayudas que van desde sufragar los gastos de desplazamiento e integración en el nuevo medio social y profesional hasta el mantenimiento, durante algún tiempo, de los ingresos de personas que han perdido sus empleos y se encuentran a la espera de una reconversión o recalificación.

CUADRO Nº 1

CREDITOS CONTRAIDOS FONDO SOCIAL EUROPEO EN 1980

(en millones UCE)

| | |
|---|-------|
| . Acciones en favor de los sectores agrícola y textil. | 29 |
| . Acciones en favor de los jóvenes | 358 |
| . Acciones en favor de los emigrantes | 30 |
| . Acciones en favor de las mujeres | 20 |
| . Intervenciones tendentes a mejorar la situación del empleo de ciertas regiones, ciertas ramas económicas o ciertos grupos de empresas | 395,5 |
| . Acciones en favor de los disminuídos | 74 |
| . Consecuencias de la reconversión industrial | p.m. |
| . Experiencias pilotos y estudios preparatorios | 3 |
| TOTAL | 909,5 |

FUENTE: Informe sobre la situación social en la Comunidad 1980. Comisión de las Comunidades Europeas. Bruselas 1981.

CUADRO Nº 2

ESTIMACION DEL NUMERO DE BENEFICIARIOS POR SECTOR DE INTERVENCION PARA 1977, 1978 Y 1979.

| SECTOR DE INTERVENCION | DEMANDAS ATENDIDAS EN 1977 | DEMANDAS ATENDIDAS EN 1978 | DEMANDAS ATENDIDAS EN 1979 |
|--|----------------------------|----------------------------|----------------------------|
| Personas que dejan la Agricultura ... | 20.000 | 16.000 | 12.000 |
| Personas trabajando en las industrias textil y del vestido | 19.300 | 13.500 | 15.500 |
| Trabajadores migrantes..... | 233.250 | 234.000 | 288.500 |
| Jóvenes | 486.000 | 300.000 | 450.000 |
| Mujeres | - | 12.000 | 16.000 |
| Minusválidos | 30.450 | 72.000 | 103.950 |
| Regiones | 210.000 | 349.000 | 466.000 |
| Progreso técnico ... | 5.000 | 9.350 | 7.450 |
| Grupos de empresas . | 1.450 | 500 | 850. |
| TOTAL | 1.005.450 | 1.006.350 | 1.360.250 |

NOTA: Este cuadro esta en base al número de beneficiarios indicado por los promotores, al margen de la duración de los programas.

FUENTE: Informe sobre situación social CEE 1980. Comisión de las Comunidades Europeas. Bruselas 1981.

Hay que advertir que, pese a la mayor agilidad de este nuevo Fondo, las exigencias derivadas de la dinámica socio-económica motivaron que, en 1978, se introdujeran en su normativa reguladora modificaciones importantes buscando el estímulo del empleo más que el mero reembolso de los gastos y, ante todo, -- procurando una total coordinación con la política regional y su principal ins-- trumento financiero, el FEDER (Fondo Europeo para el Desarrollo Regional) cuyas características no serán analizadas en este artículo (23) .

En resumen, puede afirmarse que el F.S.E. se constituye en instru-- mento básico (24) de la política de empleo comunitaria, fomentando el empleo y -- paliando los problemas originados en el mercado de trabajo. En este sentido es de vital importancia tanto la atención a regiones, sectores (textil, naval, -- agricultura, etc.) y empresas en crisis, como la actuación cerca de colectivos -- especiales que encuentran dificultades para su integración o reinserción labo-- ral (mujeres casadas, minusválidos, jóvenes, trabajadores maduros, emigrantes, -- etc.).

1.5. ORIENTACIONES RELATIVAS AL MERCADO DE TRABAJO.

En este capítulo haremos referencia a los últimos documentos pro-- ducidos por la Comunidad y muy en concreto a la resolución del Consejo de 27 de Junio de 1980 relativa a las "Orientaciones para una política comunitaria del -- mercado de trabajo" (25) y al estudio preparado por la Comisión relativo a -- "Orientaciones para hacer frente al paro" de 8 de mayo de 1981, que ha sido con-- siderado posteriormente como documento base de discusión en la reunión de la -- Comisión Permanente de Empleo (19 de mayo de 1981) y en la reunión del Consejo/

-
- (23) El FEDER, que no estaba previsto en el Tratado de Roma, fue creado por el Re-- glamento del Consejo de 18-3-75, teniendo como objetivo fundamental el corre-- gir las deficiencias insolubles en una economía de mercado y que algunos Esta-- dos no podían soportar con sus puntos normales de financiación. Es preciso -- advertir que la situación crítica que padece la CEE desde hace algunos años -- ha obligado a replantear, una vez más, los objetivos , formas de actuación y -- tipología de ayudas, tanto del Fondo Social Europeo como del FEDER, siendo es-- perada la nueva regulación en los meses finales del año 1981.
- (24) Como instrumentos financieros importantes de la política social comunitaria no deben olvidarse las ayudas CECA y las concedidas por el Banco Europeo de In-- versiones.
- (25) J.O.C. 168/1 de 8-7-1980.

"Jumbo" de los ministros de Finanzas, Economía y Asuntos Sociales de los Países miembros, celebrada en Luxemburgo el 11 de Julio de 1981.

1.5.1. Política comunitaria del mercado de trabajo.

La Resolución parte de la idea de un futuro poco favorable - al crecimiento del empleo debido a las presiones internas y externas - que sufren los Estados para equilibrar los precios y la balanza de pagos, así como de la inexcusable adaptación estructural motivada por la introducción de nuevas tecnologías (26), que se verá agravada por las distorsiones provocadas en el mercado de trabajo por la ampliación de la Comunidad, habida cuenta las características estructurales de los países candidatos.

El objetivo primordial propuesto por el Consejo a los Estados miembros consiste en la consecución de una respuesta óptima a la oferta de empleo y el apoyo de toda política destinada a aumentar el volumen de empleo y a luchar contra el paro, procurando reducir los desequilibrios, especialmente cualitativos, entre la oferta y la demanda de trabajo, debidos a los cambios sufridos por la tecnología y la economía internacional. La participación activa de los principales colectivos sociales -- afectados se estima condición esencial de la eficacia de la acción a emprender.

Las actuaciones sugeridas para el logro de los fines propuestos son las siguientes:

a) Conocimiento del mercado de trabajo.

Se procurará una amplia difusión de estadísticas, estudios e investigaciones prospectivos de carácter cualitativo y cuantitativo que proporcionen información relativa a los flujos de paro, diversas formas de empleo y cualificaciones requeridas en el marco de las nuevas tecnologías.

(26) Vid comunicación de la Comisión al Consejo. "El empleo frente a la nueva tecnología de la microelectrónica". Bruselas 5-2-1980.

b) Orientación, formación y readaptación profesionales.

Los sistemas de orientación profesional deben ser totalmente accesibles a los jóvenes y a las personas en busca de empleo/ así como, de forma preventiva, a los trabajadores cuyo empleo es ta amenazado.

En materia de formación y readaptación profesionales conviene relanzar las actividades dirigidas a promover una política común de formación profesional y, especialmente, a la mejora de sus/ niveles, adaptando las estructuras formativas actuales a las nuevas necesidades y a las aspiraciones profesionales de los trabajadores. Deben mejorarse, asimismo, los lazos entre la educación general y la formación profesional y, sobre todo , debe desarrollarse la formación recurrente, conforme a las pautas señaladas por la Resolución del Consejo de 18 de diciembre de 1979.

c) Colocación.

Es preciso garantizar que los servicios públicos de empleo juegan plenamente su papel de mediadores activos, a través de - infraestructuras adecuadas y mejora de métodos utilizados para -- la búsqueda de los empleos disponibles, garantizando una alta calidad en los servicios proporcionados tanto a los trabajadores/ como a los empresarios.

Se invita a los servicios nacionales a realizar todo lo necesario para hacer operacional el sistema europeo de difusión de ofertas y demandas de empleo registradas en compensación comunitaria (SEDOC).

d) Estudios previsionales.

Estos estudios deben suponer una observación y evaluación - de los cambios cuantitativos y cualitativos del empleo que permitan la puesta en práctica de acciones coherentes de formación y/ adaptación profesionales, tanto a nivel regional como a nivel local; también, deben favorecerse los métodos de gestión previsional empresarial.

e) Medidas en favor de las categorías específicas de los trabajadores. (27).

Se recomienda continuar todas las actividades emprendidas, - a nivel comunitario, en favor de los jóvenes, mujeres, trabajado

(27) La Comunidad ha procurado, a través de múltiples vías, la protección de colectivos especialmente sensibles a la problemática del empleo, en concreto: jóvenes: Apoyo a todo tipo de acciones formativas (vid antes) y de orientación y fomento, todo ello a través del F.S.E., de los programas de creación de empleo en favor de jóvenes menores de 25 años.

res maduros, emigrantes y minusválidos, prestando una atención -- particular a los problemas de empleo resultantes de la insuficiencia de cualificación, del paro de larga duración y de la maternidad, si bien el fin último, según la propia Comisión, es mejorar su condición no sólo en el lugar de trabajo, sino en el conjunto de la sociedad". (28).

f) Medidas regionales.

Es preciso adaptar la política de mercado de trabajo a las necesidades de las regiones menos desarrolladas, reforzando el potencial local de formación profesional en función del desarrollo de la situación de empleo en las mismas.

g) Medidas sectoriales.

Resulta conveniente atenuar las consecuencias de la racionalización de los cambios estructurales, favoreciendo la readaptación de los trabajadores y preparándoles para los nuevos empleos (29).

(27) -continuación -

mujeres: La constatación de las discriminaciones existentes entre hombres y mujeres en materia social, pese a lo dispuesto en el Tratado de Roma, hizo que el Consejo aprobara una directiva el 9-2-1976, que entró en vigor el 12 de agosto de 1978, relativa a la igualdad de trato entre trabajadores masculinos y femeninos en todo cuanto concierne al acceso al empleo, a la formación y promoción profesional y a las condiciones de trabajo.

Hasta la fecha hay que reconocer que lo preceptuado en la citada Directiva ha sido cumplido en escasa medida por los Estados miembros, que han sido denunciados reiteradamente ante el Tribunal de Justicia. Para remediar, en parte, esta situación, la acción legislativa fue reforzada por la decisión del Consejo de 20-12-1977 relativa a la reestructuración del Fondo Social en favor de las mujeres mayores de 25 años cuya integración o reinserción en la vida activa se considera particularmente difícil.

minusválidos: (cuyo número se aproxima a 10 millones en la CEE). El Consejo ha propuesto, en 1980, las líneas básicas de un programa de ayuda en el que, tras reconocer su prioridad en las gestiones de colocación, reitera su colaboración en todas las acciones al respecto emprendidas a nivel regional, local y empresarial, fomentando las campañas de mentalización pública y asegurando las ayudas (tipos A y B) del Fondo Social Europeo, en especial en todas las operaciones de orientación, formación, readaptación y colocación.

emigrantes: Vid libre circulación de trabajadores.

trabajadores maduros: Al igual que con los colectivos precedentes, El F.S.E.

- h) Otros instrumentos y acciones de apoyo a la política del mercado de trabajo.

Con carácter general se insiste en la potenciación del SEDOC para hacer realidad la prioridad en el acceso al empleo comunitario de los trabajadores nacionales de los Estados miembros y, a contrario, la contención de la mano de obra proveniente de países terceros, recomendándose con insistencia la toma de medidas/eficaces contra la emigración y el empleo ilegales.

Finalmente, la acción en materia de mejora de condiciones de trabajo puede contribuir, según el Consejo, a la reducción de las inadecuaciones cualitativas en el mercado.

(27)-continuación-

concede prioridad en sus programas orientadores de actuación a los trabajadores maduros, al ser el Consejo plenamente consciente de las dificultades crecientes que supone su reincorporación al mercado de trabajo e, incluso, el mantenimiento de sus actuales puestos.

- (28) La política social de la Comunidad Europea. Documentación Europea. Bruselas - 1978, pág. 26.
- (29) Destaca dentro de este apartado las ayudas que la CECA concede a los trabajadores del sector, en base al art. 56 del Tratado constitutivo de esta Comunidad que prevé la financiación de programas de creación de empleo y el pago de indemnizaciones para el reciclaje y la reinserción de los trabajadores que deben cambiar de empleo, cuando los problemas son originados por la introducción de procedimientos o equipos nuevos. Así, de 1954 a 1979, aproximadamente 720.000 trabajadores se han beneficiado de este tipo de ayudas. En la actualidad, la importante transformación laboral en el sector siderúrgico se está financiando con cargo a estas ayudas y con las proporcionadas por el Fondo Social Europeo.

Por lo que respecta al F.S.E., hasta el presente la mano de obra de los sectores textil y vestido y los trabajadores que dejan la agricultura para ocupar un empleo en otros sectores, se han beneficiado primordialmente de sus ayudas/tipo A que progresivamente cobran mayor importancia en íntima conexión con las actuaciones de apoyo a la política de desarrollo regional que, se considera prioritaria.

1.5.2. Orientaciones de la Comisión Europea para hacer frente al paro.

La estrategia conjunta que la Comunidad debe llevar a cabo a fin de conseguir un máximo nivel de empleo responderá, según propugna la comisión, a las orientaciones siguientes:

a) Mantener y desarrollar la solidaridad social.

Los Estados miembros deben controlar su política de protección social para evitar los abusos y fraudes, estando la financiación de los gastos sociales convenientemente jerarquizada en relación a las rentas de trabajo.

La solidaridad implicaría que los interlocutores sociales -- aborden las negociaciones con la preocupación de conciliar un abanico salarial propicio a las inversiones productivas que, además, tomará -- en consideración los intereses de los grupos de renta baja y de aquellos que están más afectados por las dificultades actuales.

b) Reducir ciertas presiones financieras para aumentar el volumen de empleo.

Un cuidado particular deberá prestarse a la evolución de los salarios netos y a la de las cotizaciones sociales. Es grave el efecto disuasorio para el empleo de algunos sistemas de financiación/ de la seguridad social.

c) Identificar y desarrollar las zonas de crecimiento potencial del desempleo y favorecer la innovación.

La recesión actual de la actividad económica requiere reorientar el capital, los recursos humanos y el potencial de producción hacia la demanda latente en el interior y en el exterior de la Comunidad, prestando especial atención al estudio de nuevas formas de producción de la energía. Es importante el papel que al respecto pueden jugar las pequeñas y medianas empresas así como las cooperativas, empresas/ locales de servicios públicos, etc.

d) Promover la flexibilidad, movilidad y el espíritu de iniciativa en la población activa de la Comunidad.

La educación y la formación tienen un papel primordial que -- jugar, favoreciendo, las capacidades personales y complementando las -- cualificaciones profesionales específicas en consonancia con las necesidades reales.

Se estima muy importante desarrollar la gestión previsional/ del empleo en el seno de las empresas a fin de movilizar los recursos

y las competencias disponibles para realizar los cambios con el máximo de diálogo y el mínimo de fricciones. En este contexto es preciso ampliar el papel tradicional de los servicios de empleo para anticipar y preparar los cambios sobre la base de una cooperación más estrecha con las empresas y con los sindicatos.

e) Estudiar las correlaciones entre el gasto público y el empleo.

Los Gobiernos deben evaluar estrategias alternativas al mero pago de las prestaciones y desempleo, considerando, por ejemplo, la -- afectación de los gastos al desarrollo de la formación o a los programas de creación de empleo.

Este documento fue examinado por el Comité Permanente del Empleo y por el Consejo Jumbo, no habiendo llegado a conclusiones definitivas debido a los diferentes puntos de vista mantenidos por los Gobiernos, centrales sindicales y representantes empresariales. Sin embargo, es previsible que, en un próximo futuro, las recomendaciones efectuadas por la Comisión se traduzcan en -- normas comunitarias -- sea cual fuere su rango -- que marcarán las pautas a seguir por los Estados miembros en cuanto concierne a la política de mercado de trabajo.

1.6. LOS ESTUDIOS DE LA COMISION RELATIVOS A LA DISTRIBUCION DEL TIEMPO DEL TRABAJO.

Es este un capítulo de vital interés a nuestros efectos pese a las múltiples dificultades encontradas para que los correspondientes estudios y -- dictámenes se plasmen en normas de obligado cumplimiento o en recomendaciones/ de alcance general.

1.6.1. El trabajo a tiempo parcial (Comunicación de la Comisión de 17-7-1980).

Se destaca la importancia del trabajo a tiempo parcial (en adelante T.T.P.) como instrumento de una política de empleo, al constatar -- su creciente importancia en la Comunidad (30) y su demanda potencial, --

(30) Cuadro nº 3. PORCENTAJE DE PERSONAS QUE TRABAJAN A TIEMPO PARCIAL EN LA CEE.

| CEE | Alemania | Francia | Italia | Holanda | Belgica | Luxembur | Inglat. | Irlanda | Dinam. |
|-----|----------|---------|--------|---------|---------|----------|---------|---------|--------|
| 10% | 9,6 | 7,4 | 2,6 | 7,5 | 3,8 | 5,6 | 15,4 | 3,7 | 18,4 |

FUENTE: Eurostar 1980.

siempre en aumento. La Comisión considera que los principios básicos -- que deben guiar la regulación normativa del T.T.P. son los siguientes:

- a) Debe ser voluntario y accesible a los hombres y a las mujeres, no debe ser impuesto a las personas que deseen trabajar a tiempo completo/ y, por otra parte, debe procurarse que esta modalidad de trabajo no - se limite a la actividad femenina y a los niveles de cualificación - menos elevados.
- b) Es necesario examinar en qué medida el TTP puede ser accesible a ciertos grupos de trabajadores y, muy en particular, a los padres de niños menores y a los trabajadores maduros.
- c) Los trabajadores a tiempo parcial deben tener los mismos derechos y - obligaciones sociales que los trabajadores a tiempo completo, respetando, en cualquier caso, la especificidad de su trabajo.
- d) El T.T.P. no debe limitarse al trabajo de media jornada; hay que considerar un ritmo diario, semanal, o mensual adaptado a las necesidades de los distintos grupos de trabajadores y de las empresas.

1.6.2. El trabajo temporal. (Comunicación de la Comisión de 27-6-80).

El Trabajo Temporal (en adelante TT) ha conocido, en la mayoría de los Estados miembros, un desarrollo notable en el curso de los últimos años, paralelamente al progresivo deterioro del mercado de trabajo. Los objetivos que deben inspirar toda acción en materia de trabajo temporal son los siguientes:

- a) Debe mantenerse la flexibilidad del funcionamiento que las empresas -- experimentan cuando están sometidas a fluctuaciones temporales de su personal o de su actividad económica.
- b) El recurso al trabajo temporal debe quedar como una excepción, siendo - el empleo permanente la regla general.
- c) La protección social de los trabajadores temporales (trabajadores con/ contratos de duración determinada o trabajadores provisionales) debe - estar totalmente asegurada.

- d) Los servicios públicos de empleo deben ser capaces de responder a las necesidades de los trabajadores y de las empresas en materia de colocación temporal mediante los estudios prospectivos y los controles correspondientes.

Para alcanzar estos objetivos la Comisión preconizó una serie de orientaciones que van desde proponer la eliminación de los abusos al recurrir al trabajo provisional (informando al personal, prohibiendo/la sustitución de los trabajadores en huelgas por trabajadores provisionales, contabilizando estos trabajadores para las obligaciones sociales/ de la empresa, etc.) hasta la protección del trabajo (exigencia del contrato de trabajo, remuneraciones adecuadas, etc.), y el control del trabajo provisional y en especial, de aquel que se efectúa con carácter internacional.

1.6.3. Jubilación flexible. (Comunicación de la Comisión de Julio 1980) (31)

Los principios que, según la Comisión deben orientar la jubilación flexible, en cuanto instrumento no sólo de una política de empleo sino también de un mayor desarrollo de la personalidad humana, deben ser los siguientes:

- a) Conviene fijar un umbral mínimo de edad (alrededor de los 60 años) a partir del cual pueda, con carácter voluntario, optarse por la retirada del mundo del trabajo sin que sufran mermas considerables los derechos socio-laborales y, fundamentalmente, la remuneración.
- b) La jubilación debe ser progresiva evitando los ceses bruscos de actividad que pueden resultar disfuncionales y de clara peligrosidad para la aceptación de un nuevo tipo de vida. Es obvio que la jubilación debe hacerse con una plenitud de protección social, al igual que se tendría si se encontrara en activo.
- c) La jubilación debe hacerse siguiendo un plan general que responde no sólo a los deseos personales sino también a las necesidades económicas colectivas.

(31) En los países de la CEE existe una variada normativa reguladora de la jubilación marcando los límites inferiores: Dinamarca (desde los 55 años) y Luxemburgo (desde los 59 años).

1.7. OTROS ASPECTOS DE LA POLITICA SOCIAL COMUNITARIA QUE INCIDEN EN EL MERCADO DE TRABAJO.

Sin ningún afán de exhaustividad aludiremos, a nivel meramente enunciativo, a algunos otros aspectos de la política social CEE que, en nuestra opinión de forma indirecta, afectan a la política de empleo y a la regulación de los mercados de trabajo, en cuanto obliga a determinadas actuaciones, fijan responsabilidades, señalan umbrales mínimos etc., que pueden resultar favorecedores o disuasorios para la contratación y/o permanencia de los trabajadores en el mundo del trabajo.

1.7.1. Jornada laboral y vacaciones.

La Recomendación del Consejo de 22 de julio de 1975 (32) sobre la conveniencia de que fueran implantadas la jornada laboral de 40 horas semanales y de 4 semanas de vacaciones pagadas por año, esta en trance de revisión debido al recientísimo pacto francés que rebaja la jornada a 39 horas e incrementa a 5 las semanas de vacaciones. La controversia en el seno de la Comunidad continúa y ante la presión de la Conferencia Europea de Sindicatos para rebajar la jornada a 35 horas, la representación empresarial (UNICE) alude a los numerosos perjuicios que ello pudiera ocasionar a la hora de contratar mano de obra, recordando la crisis ejemplificadora del año 29 en los EE.UU.. Las espadas permanecen en alto, ante la cautela de la mayoría de los Gobiernos, y no son previsibles modificaciones a corto plazo.

1.7.2. La participación de los trabajadores en la empresa.

Modestos son los logros alcanzados por la Comunidad en este capítulo pese a la propuesta de la Comisión sobre el Estatuto de la Sociedad Anónima Europea que contempla un régimen único de participación de los trabajadores a través del Comité Europeo de Empresas y del Conse-

(32) JO. L. 199/32 de 30-7-1975.

jo de Vigilancia. La batalla planteada entre la cogestión alemana frente a la covigilancia comunitaria y la corresponsabilización inglesa ha provocado la paralización de los proyectos normativos. Los principales logros comunitarios los encontramos en:

- a) Directiva del Consejo, de 17-2-1975, concerniente a la armonización de legislaciones de los Estados miembros relativa a los despidos colectivos (33). En virtud de la misma, los empresarios que pretendan realizar despidos colectivos deben consultar con los trabajadores con anterioridad sobre las posibilidades de evitar o reducir la reducción y sobre las acciones a emprender para paliar sus efectos. Asimismo, la autoridad laboral competente ha de esforzarse en buscar soluciones adecuadas.
- b) Directiva del Consejo, de 14-2-77, relativa a la armonización de legislaciones de los derechos de los trabajadores en caso de transferencia de empresas, establecimientos o parte los mismos (34). En ella se garantiza la información a priori de los trabajadores en caso de fusión, se prevén instancias arbitrales si hubiera desacuerdo y se asegura la continuidad de los derechos y obligaciones contraídos por el cedente y se aportan garantías contra el despido.
- c) Directiva del Consejo de 20-10-80 sobre armonización de legislaciones relativas a la protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empleador (35). Al igual que en los casos anteriores, se procura el máximo de asistencia al trabajador de tal forma que no se lesionen sus derechos, remuneración y deudas salariales, así como su protección por la seguridad social.

1.7.3. Seguridad e higiene en el trabajo.

Las Comunidades en este campo han procurado garantizar unas normas de protección de la salud del trabajador en el lugar de trabajo, e, incluso, a toda la población que pudiera verse afectada por riesgos dimanantes del sistema de producción. (ej.: radiaciones ionizantes, protección sanitaria de los trabajadores expuestos al cloruro de vinilo monomero), etc..

(33) JO. L. 48/29 de 22-2-1975.

(34) JO. L. 61/26 de 5-3-1977.

(35) JO. L. 283/23 de 28-10-1980.

Los tratados constitutivos de la CECA y de la CEEA se ocuparon del tema con interés y, por otra parte, el Consejo ha adoptado diversas resoluciones dirigidas a lograr la aproximación de legislaciones nacionales en materia de seguridad e higiene en el trabajo, señalización de seguridad en el lugar del trabajo, etc..

Dada la especificidad del tema y su incidencia tangencial -- en el mercado de trabajo valgan estas breves líneas para dejar constancia de los principales logros comunitarios al respecto.

2. LOS DOCUMENTOS DE NEGOCIACION EN EL SECTOR SOCIAL.

2.1. EL DOCUMENTO ESPAÑOL (14 de marzo de 1980).

España, en su declaración sobre los aspectos sociales, destaca la absoluta prioridad que concede a los mismos y su disposición de aplicar, pese a los esfuerzos que connota, el acervo comunitario en su totalidad desde el momento de la adhesión.

La declaración española expresa, con carácter general, su voluntad de contribuir activamente al desarrollo comunitario en materia social y considera que el momento de la adhesión es una ocasión propicia para avanzar en la vía del progreso social de los trabajadores, subrayando que la plena aplicación recíproca de la normativa social, beneficiaría no sólo a los trabajadores españoles en la Comunidad sino también a los trabajadores comunitarios residentes en España. Se considera que la aplicación de este principio, por parte de la Comunidad, no debe plantear dificultades especiales en las circunstancias económicas presentes, ya que la movilidad de la mano de obra viene determinada -- por la situación desfavorable de los mercados de trabajo en Europa y, por otra parte, el equilibrio en la distribución y la antigüedad en la residencia de -- la mano de obra española en Europa sería un claro paliativo de posibles distorsiones.

En relación a la libre circulación de los trabajadores, la declaración española distingue dos situaciones distintas: a) la de aquellos trabajadores que pretendan acceder por primera vez al mercado de trabajo en el territorio de los Estados miembros, y b) la situación de los trabajadores de una de las partes que residan en el territorio de la otra parte.

- a) Por lo que respecta a la libre circulación de trabajadores en sentido estricto (primero de los supuestos), España, solicita la aplicación mutua y recíproca del acervo comunitario desde la adhesión, por considerar que constituye uno de los principios básicos de la Comunidad, señalando que la política del Gobierno español en materia social tiende a estimular prioritariamente el empleo en España, lo que comportará una disminución sensible de los flujos migratorios.

Se manifiesta, así mismo, una buena disposición para aplicar -- desde la adhesión, e incluso antes, el sistema europeo de difusión de ofertas y demandas de empleo, (SEDOC) habiéndose previsto los ajustes técnicos/correspondientes.

- b) En relación a la situación de los trabajadores españoles establecidos en la Comunidad, se reitera la prioridad concedida a este colectivo conforme se -- tuvo ocasión de manifestar en la apertura de las negociaciones y se estima/ que para los trabajadores españoles establecidos de forma regular y permanente en un Estado miembro, todas las discriminaciones existentes en materia de empleo deben ser suprimidas a más tardar en el momento de la adhesión. Al respecto, se recuerda el reconocimiento de la necesidad de la antedicha equiparación en distintos documentos comunitarios (Fresco, Dictamen y Programa de Acción en favor de los trabajadores migrantes y sus familias).

La Delegación española piensa, asimismo, que deberán aplicarse/ a los trabajadores españoles en la Comunidad, desde la adhesión y sin limitación alguna, la igualdad de trato en materia de empleo, remuneración y condiciones de trabajo, así como la libertad de desplazamiento en el interior de la Comunidad. En tal caso, España estaría dispuesta a aplicar, también desde su adhesión, igual tratamiento a los trabajadores comunitarios --

residentes en su territorio.

La Delegación española señala que para proceder a las adaptaciones necesarias a la aplicación del acervo comunitario desde la adhesión, -- deben iniciarse antes de la misma acciones tendentes a la obtención del trato nacional a los trabajadores en el territorio de la otra parte.

Finalmente, se estima necesario, dentro del contexto del objetivo comunitario de la libre circulación de trabajadores, la profundización -- de las relaciones bilaterales con los Estados miembros con el fin de asegurar el cumplimiento, la mejora y adaptación de los acuerdos en materia de -- emigración y mano de obra.

En el ámbito de la Seguridad Social, España considera que se puede aplicar, desde la adhesión, íntegra y recíprocamente el acervo comunitario, -- destacando los beneficios que ello puede suponer para los nacionales de los Estados miembros residentes en España (201.154 --vid cuadro nº 4-- y para los súbditos comunitarios que realizan estancias temporales en nuestro país (más de -- 22 millones en 1979). En lo que a la Comunidad respecta, se piensa que la -- puesta en práctica de dicho principio no implica, en cambio, un esfuerzo semejante, ya que España tiene firmados acuerdos en materia de Seguridad Social -- con la mayor parte de los Estados miembros y, en consecuencia, se solicita el mantenimiento de las disposiciones contenidas en los citados acuerdos que sean más favorables que las de la normativa comunitaria.

El Documento de negociación español considera que los acuerdos de/ cooperación en materia social, suscritos por la Comunidad con terceros países/ suponen, en determinados casos, discriminaciones para nuestros trabajadores y/ al respecto, se solicitan acciones comunitarias que, con anterioridad a la adhesión, equiparen la situación de nuestros trabajadores a la de los nacionales de los países terceros más favorecidos. Siempre que se acceda a su solicitud, España ofrece aplicar desde la adhesión los citados acuerdos con países terceros, sin conceder a estos un tratamiento más favorable que a la Comunidad.

CUADRO Nº 4

POBLACION EXTRANJERA RESIDENTE EN ESPAÑA FIN 1976. DISTRIBUCION POR NACIONALIDADES Y SEXOS.

| PAIS | Hombres | Mujeres | Total | % |
|---------------------|---------|---------|---------|-------|
| Alemania | 41.139 | 36.365 | 77.504 | 18,5 |
| Bélgica | 5.535 | 5.265 | 10.800 | 2,6 |
| Dinamarca | 3.140 | 3.162 | 6.302 | 1,5 |
| Francia | 15.864 | 18.899 | 34.763 | 8,3 |
| Irlanda | 640 | 725 | 1.365 | 0,3 |
| Italia | 6.324 | 5.326 | 11.650 | 2,8 |
| Luxemburgo | 135 | 191 | 326 | 0,1 |
| Países Bajos | 6.691 | 6.564 | 13.255 | 3,2 |
| Reino Unido | 22.065 | 22.340 | 44.405 | 10,5 |
| Grecia | 469 | 315 | 784 | 0,2 |
| TOTAL CEE | 102.002 | 99.152 | 201.154 | 48,0 |
| Portugal | 16.371 | 12.713 | 29.084 | 7,0 |
| Suecia | 6.794 | 6.530 | 13.324 | 3,2 |
| Suiza | 4.464 | 4.374 | 8.838 | 2,1 |
| Marruecos | 15.046 | 14.864 | 29.910 | 7,2 |
| EE.UU. | 17.200 | 14.581 | 31.781 | 7,5 |
| Venezuela | 6.435 | 6.342 | 12.777 | 3,0 |
| Argentina | 5.217 | 5.687 | 10.904 | 2,6 |
| Cuba | 4.891 | 5.470 | 10.361 | 2,5 |
| Otros | 37.283 | 33.781 | 71.064 | 17,0 |
| TOTAL GENERAL | 215.703 | 203.494 | 419.197 | 100,0 |

FUENTE: I.N.E. Padrón Municipal 31-12-1975.

En relación al Fondo Social Europeo, se subraya la aceptación plena de la normativa comunitaria, mostrando el interés en la concesión anticipada, si ello fuera posible, de ayudas de los distintos instrumentos financieros con el fin de contribuir a la creación de puestos de trabajo en España y al asentamiento de su población laboral. Se aclara que, de acuerdo con los criterios técnicos correspondientes, se fijarán ulteriormente las zonas susceptibles de beneficiarse de forma preferente de las ayudas del Fondo en general y/ de las ayudas para combatir el paro juvenil.

En relación a la Formación Profesional, España está dispuesta a -- aplicar el acervo comunitario desde la adhesión, al considerar que posee la -- infraestructura adecuada para hacer realidad la formación profesional de jóvenes y adultos, atendiendo a sus diferentes vertientes de formación permanente y recurrente. La normativa laboral recientemente aprobada en España facilita las/ reestructuraciones sectoriales y permite la inserción de los jóvenes en el empleo, a través de formación en el trabajo y del contrato de trabajo en práctica.

La Delegación española considera que la normativa social "comunitarizada" es plenamente equiparable a la española, en especial en lo que se refiere a igualdad de trabajadores masculinos y femeninos, despidos colectivos, conservación de derechos de los trabajadores en caso de transferencia de empresa y centros de trabajo, y señalización del lugar de trabajo y protección sanitaria de los trabajadores, por lo que no existirán especiales dificultades para la aplicación de las normas de la Comunidad.

Finalmente, el documento español de negociación considera que las/ disposiciones comunitarias relativas a organismos instituidos en el campo social podrán aplicarse desde la adhesión y se expresa el deseo de que los expertos españoles pueden participar antes de la misma en aquellos comités cuyo funcionamiento y normas reglamentarias lo permitan.

2.2. EL DOCUMENTO COMUNITARIO (23 de junio de 1980)...

Con carácter general, la Comunidad reitera el principio de la asunción íntegra, por parte de España, del acervo comunitario desde la adhesión -- a menos que parezcan necesarias medidas transitorias y derogaciones tempora-- les.

En relación a la libre circulación de los trabajadores, la Comuni-- dad dice haber tenido en cuenta la situación del mercado de trabajo en España, las condiciones de trabajo y remuneración, las perspectivas de evolución de -- las estructura de la población activa, etc.. y concluye considerando que la -- libre circulación de trabajadores entre España y la Comunidad Económica Euro-- pea necesitará medidas transitorias, que deberán ser suficientemente elaboradas en su contenido y extensas en su duración, para permitir evitar movimientos -- de mano de obra desordenados y tensiones graves sobre el mercado de empleo. Asimismo, estas medidas tendrán que ser concebidas de forma que se asegure una cierta progresividad en la realización de la libre circulación de personas y -- deberán, en todo caso, respetar el principio según el cual los ciudadanos espa-- ñoles no se podrán beneficiar de un trato más favorable que el reservado a los ciudadanos de todo Estado miembro.

Durante el período de aplicación de las medidas transitorias se to-- marán las medidas adecuadas para extender a España los mecanismos comunitarios de puesta en contacto y de compensación de ofertas y demandas de empleo (siste-- ma SEDOC).

La Comunidad señala que ha tomado buena nota de las preocupaciones expresadas por la Delegación Española en su Declaración relativas a "la priori-- dad que el Gobierno español concede a la solución de los problemas referidos -- a la condición de los trabajadores españoles establecidos en la Comunidad".

En relación a la Seguridad Social de los trabajadores emigrantes, la Comunidad estima que, desde la adhesión, deberá ser aplicada la normativa/

comunitaria, sin perjuicio del mantenimiento en vigor, en el marco de las medidas transitorias, de las disposiciones de los convenios bilaterales concluidos entre España y ciertos Estados miembros.

La Declaración comunitaria afirma que, desde la adhesión, se aplicarán a España las normas que rigen las tareas y funcionamiento del Fondo Social Europeo, exponiendo seguidamente las posibilidades de intervención del citado Fondo en favor de España, que serán determinados en función de las necesidades del país y de la naturaleza de los proyectos emprendidos que, por su parte, deberán acomodarse a la normativa comunitaria, a las orientaciones en vigor en el momento de la adhesión y tendrán que ser cofinanciados por el Estado Español.

La Comunidad, en relación a los otros ámbitos relevantes de la política social (formación profesional, armonización de legislaciones, etc.), parte del principio de que España aceptará, desde la adhesión, el acervo comunitario.

3. LAS REPERCUSIONES DE LA ADHESION EN EL MERCADO DE TRABAJO ESPAÑOL.

En este capítulo pretendemos analizar de forma esquemática algunos de los problemas que la adhesión va a originar en nuestro sistema interno, apuntando algunas líneas de actuación para la ordenación, ex-ante, de nuestro mercado de trabajo, siendo conscientes, con Lyon Caen (36), que, "en último término, la política de empleo es una política que tiene una base económica y un mero tinte social".

Desde otra perspectiva, es obvio que no se trata de plantear inconvenientes ni de poner de relieve los aspectos disfuncionales de la adhesión, pues estamos plenamente convencidos de la necesidad de una política europea para España, también en el ámbito social. En cualquier caso, en la hipotética balanza de pros/ y contras, aquellos, a nuestro juicio, superarían siempre a estos.

Hay que advertir, por último, que nuestras consideraciones se limitarán a los problemas suscitados por la normativa comunitaria y no a la generada por las legislaciones internas de los Estados miembros, aunque es previsible que, indirectamente, afecten a nuestra realidad socio-laboral, al menos por las expectativas que originan.

3.1. PROBLEMAS SUSCITADOS POR LA LIBRE CIRCULACION DE TRABAJADORES.

3.1.1. La mano de obra comunitaria en España.

Recuerda Wathelet (37) que la libre circulación de trabajadores es el problema central de la ampliación en el sector social, debido a los temores que suscitan unas inmigraciones masivas -en momentos difíciles para la Comunidad- provenientes de países también afectados por la crisis y tradicionalmente exportadores de mano de obra.

(36) Op. citada pág. 294.

(37) Op. citada pág. 267.

De una vez por todas debe quedar claro que la libre circulación de trabajadores funciona (o puede funcionar) en un doble sentido; - es decir que la invasión temida puede muy bien ser la invasión de la mano de obra comunitaria en España, si no se toman antes las medidas adecuadas para impedirlo. Esto no es un mero argumento negociador para conseguir la no existencia de períodos transitorios que impidan el acceso de/ la mano de obra española, sino una verdad incontestable, muy especialmente en estos momentos en que la Comunidad experimenta un grave y progresivo deterioro en sus oportunidades de empleo (vid cuadro nº 5).

Es tópico decir que, en materia migratoria, la oferta genera - la demanda, pero parece evidente que, en las circunstancias actuales, es difícil que la población española se muestre dispuesta a correr riesgos -- fuera de nuestras fronteras y, muy por el contrario, no es descabellado/ pensar en la existencia de múltiples ocupaciones en España -en general - relacionados con el sector servicios- que supondrían un gran atractivo - para la mano de obra comunitaria. A título de ejemplo podría pensarse - en ocupaciones de alguna forma relacionadas con los turistas y residentes extranjeros, como pueden ser camareros, azafatas y guías de turismo, - ayudantes sanitarios, recepcionistas, etc.. El problema sería especialmente grave para nuestro país porque estas ocupaciones se ejercerían en/ algunas de las zonas menos desarrolladas de la geografía hispana (Canarias, Andalucía, etc..).

Por otra parte, es previsible que tendría una excelente acogida en nuestro país personal de alta cualificación y técnicos de mantenimiento vinculados a multinacionales o a empresas que producen con patentes extranjeras. Finalmente, no debe olvidarse la capacidad potencial de instalación de profesionales que, por cuenta propia o ajena, realizarían un ejercicio libre de su profesión (arquitectos, abogados, etc.) -- tanto para la gestión de intereses o el cuidado de colectivos españoles/ como extranjeros procedentes de países CEE.

CUADRO Nº 5
 DATOS RELATIVOS AL MERCADO DE TRABAJO EN LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA. MAYO 1981

| | | | | | | | | | | | | |
|---|---------|---------|---------|--------|--------|--------|---------|--------|--------|---------|-------|---------|
| PARADOS (a fin de mes x1.000) TOTAL | 1.109,7 | 1.630,7 | 1.868,4 | 335,9 | 428,6 | 1,269 | 2.558,4 | 123,5 | 206,0p | 8.262,5 | 29,0 | 8.291,5 |
| VARIACIONES (%) Mayo 81 Mayo 80 TOTAL | + 44,7 | + 21,9 | + 7,8 | + 63,6 | + 27,4 | + 54,6 | + 69,5 | + 32,1 | +55,2 | +35,1 | +30,0 | + 35,1 |
| TASAS DE PARADOS (% po- blación activa) TOTAL | 4,2 | 7,2 | 8,4 | 6,5 | 10,5 | 0,8 | 9,8 | 10,1 | 7,8 | 7,5 | 0,8 | 7,3 |
| PARTE EN EN TOTAL DE LOS PARADOS (%). Mujeres | 51,2 | 51,4 | 47,2 | 31,6 | 58,3 | 49,6 | 27,8 | 23,3 | 39,8 | 42,0 | 31,7 | 41,9 |
| Menores de 25 años: | | 39,1 | 48,3 | 43,6 | 34,5 | 47,9 | 36,9 | 26,2 | 30,1 | | | |

FUENTE: "Chomage". Boletín Mensual Eurostat, 1981.

En España, según Freyssinet y Meriaux, (38) "las posibilidades/ de sacar provecho de la integración, favoreciendo la emigración de su mano de obra, son mínimas dado que la demanda de mano de obra por parte de/ la CEE no será masiva sino muy selectiva para puestos de trabajo inferiores y que requieren muy baja cualificación" (39).

En lo que respecta a libre circulación, compartimos la idea - de Wathélet de que en este campo no todo beneficio para unos supone un/ detrimento para los demás, como lo pone de manifiesto la historia reciente de EE.UU., Francia, Alemania que han absorbido cantidades importantes de mano de obra (40). A nivel interno, la única solución consiste en -- preparar nuestra mano de obra siguiendo una estricta política formativa/ y ocupacional -de acuerdo con algunas de las pautas a las que más adelante haremos referencia-, concediendo especial atención a los estudios prospectivos y previsionales que permitan una ulterior programación formativa coherente con las necesidades detectadas.

3.1.2. La concesión de permisos de trabajo a ibero-americanos, filipinos, andorranos y ecuatoguineanos.

Sería conveniente deshacer las falsas interpretaciones originadas por la L. 118/69 y la subsiguiente O.M. de 15 de Enero de 1970 que la desarrolla, pues ambas, por su ambigüedad, generan falsas expectativas y originan, incluso a nivel jurisprudencial, soluciones discriminatorias altamente perjudiciales para todos.

España, en caso de que así se estimara oportuno, puede conce

(38) J. Freyssinet y B. Meriaux "Empleo, salarios y relaciones de trabajo. "Colo--- quio organizado por el Banco Urquijo. Madrid, 1979.

(39) No debe olvidarse además, que el concepto de libre circulación supone como antes aclaramos , la reagrupación familiar con idénticas posibilidades para todos los miembros de la familia en edad laboral en todo cuanto concierne al acceso y ejercicio de un empleo, lo que puede deteriorar aún más, si cabe, el -- mercado laboral español, sin olvidar otras prestaciones como la escolarización/ de los hijos, vivienda digna, etc.

(40) Op. citada pág. 301.

der una prioridad a los trabajadores del área de referencia, si bien, desde el momento de la adhesión, gozarán del mismo trato que los trabajadores comunitarios, estando ambos colectivos equiparados a los españoles/ en cuanto afecte al acceso al empleo y a las condiciones de trabajo -- (41). Ello, es evidente, originará dificultades en nuestro mercado de trabajo derivadas de la intransferibilidad de aquellos colectivos a países CEE (42).

Especial mención requiere el caso de los trabajadores portugueses que previsiblemente estarán integrados en la CEE a la vez que -- los españoles y que, por otra parte, se beneficiarían de la concesión del permiso de trabajo según la L. 118/69 antes citada. Es innecesario recordar que en la actualidad, y al margen de las estadísticas oficiales que no reflejan la realidad (43), multitud de portugueses trabajan en España siendo su presencia importante en las provincias limítrofes/ y en las ocupaciones de menos rango de la escala ocupacional. También en este caso hay que prevenirse y considerar muy mucho el "do ut des" -- de la negociación.

3.1.3. El sistema europeo de compensación de ofertas y demandas de empleo SEDOC.

De acuerdo con el Reglamento 1612/68 sobre libre circulación de trabajadores, la Decisión de la Comisión de 8 de diciembre de 1972 se

-
- (41) Hay que advertir que, en caso de no regular específicamente la situación en España de los trabajadores iberoamericanos, andorranos, filipinos y ecuatorianos, pueden verse afectados por las obligaciones emanadas de los acuerdos que la Comunidad tiene firmados con países terceros (ej.: Turquía), concediéndoles una segunda prioridad si fuera necesaria la contratación de mano de obra.
- (42) En este sentido debe tenerse muy en cuenta en la Ley de Extranjería la concesión de permisos de residencia y trabajo y, asimismo, conviene revisar algunos acuerdos de doble nacionalidad, en especial el firmado con Guatemala.
- (43) Según datos de la Dirección General de Empleo del Ministerio de Trabajo, en junio de 1980 tenían permiso de trabajo en España 10.870 portugueses, 19 andorranos, 1723 filipinos y 13.228 ibero-americanos.

ñala que los Estados miembros tomarán, en un plazo de 2 años, a partir de la notificación de la Decisión, las medidas necesarias para poner sus servicios de empleo en situación de hacer frente a las exigencias que plantea la aplicación del sistema SEDOC.

España debe preparar la infraestructura informativa adecuada que permita (incluso antes de la adhesión) el correcto funcionamiento del sistema y, muy en especial, debe homogeneizar los códigos y nomenclaturas correspondientes. Sería muy conveniente, como sugiere Gomis, que España anticipara información relativa a su mercado de trabajo antes de la adhesión, como muestra de buena voluntad y como forma de testar posibles flujos migratorios en el futuro.

3.2. PROBLEMAS SUSCITADOS EN EL AMBITO DE LA SANIDAD Y SEGURIDAD SOCIAL.

Aunque los Reglamentos comunitarios en este campo tienen carácter/ objetivo o de mera coordinación normativa, a nuestros efectos suponen un incremento notorio de prestaciones y obligan a proporcionar un importante número de servicios, fundamentalmente de tipo sanitario, no sólo a los trabajadores sino también a los turistas y a los comunitarios residentes en nuestro país por motivos extra-laborales (vid cuadro nº 4).

Es necesario crear la infraestructura hospitalaria que permita una adecuada atención en épocas y lugares "punta", lo que exige una adecuada planificación que posibilite usos alternativos. Asimismo, habrá que procurar una normalización y homogeneización de trámites burocráticos requeridos por las prestaciones sanitarias y de seguridad social y que, en su caso, permitan los correspondientes reintegros.

Sería muy conveniente, también, realizar los estudios necesarios para detectar, siquiera aproximadamente, los colectivos beneficiarios potencia--

les y, como colofón, realizar una evaluación del costo que en este ámbito supone para España la integración comunitaria.

Desde otra perspectiva, ha de tenerse en cuenta que de los acuerdos suscritos en materia social por la Comunidad con países terceros (Portugal y - Maghreb) pueden derivarse, entre otras, obligaciones para España en el campo - de la asistencia sanitaria (accidente in itinere, etc.) (44).

3.3. REPERCUSIONES EN EL CAMPO DE LA FORMACION PROFESIONAL.

A nivel normativo se recogen en España los objetivos señalados por la legislación comunitaria, pero existe un amplio consenso sobre la conveniencia de reforzar las acciones en el campo de la orientación escolar y profesional. No se trata, por tanto, de un problema de reforma normativa sino de la - mejor instrumentación de la ya existente.

La extensión de la Formación Profesional de Primer Grado con carácter obligatorio y gratuito para los que no siguen estudios de bachillerato, a tenor del artículo 2.2. de la Ley General de Educación, debe hacerse efectiva/ para evitar la colisión con el punto 10 de la recomendación de 6 de julio de - 1977 relativa a la preparación profesional de jóvenes en paro o amenazados de/ perder su empleo, que señala la conveniencia de que los Estados miembros tomen las medidas adecuadas para que los jóvenes que han terminado su escolaridad -- obligatoria no se vean dificultados para conseguir un empleo o para acceder a/ la formación profesional.

En anteriores ocasiones (45) hemos destacado las líneas básicas -

(44) Los acuerdos fueron firmados en 1976 pero aún no están desarrollados normativamente, pese a las propuestas realizadas por la Comisión en los últimos meses de 1979. Ello constituye un ejemplo más del freno de la política comunitaria en relación a la mano de obra de países terceros.

(45) J.A. Peredo y otros. "El paro juvenil". Centro de Estudios Sociales del Valle de los Caídos. Madrid 1980. pág. 205 y ss.

de actuación en materia de formación profesional que, sucintamente, reseñamos:

- La formación profesional debe tener un carácter polivalente que permita ulteriores adaptaciones a los diferentes puestos de trabajo y a sistemas técnicos distintos.
- La educación permanente y la recurrente parecen fórmulas óptimas y deben aplicar los más modernos sistemas pedagógicos y sistemas organizativos - en el campo de la educación, como son el sistema de unidades capitalizables, los créditos de tiempo, trabajo y ocio, etc.

Se debe tender, en general, a sistemas que combinen el trabajo y la formación, pues ello favorecería el debut profesional y la movilidad interocupacional.

- Deben potenciarse al máximo las ayudas destinadas a financiar diversos tipos de formación inicial en las empresas, mediante las modalidades de contratos de aprendizaje, formación alternativa o complementaria, etc.; si, en el peor de los casos, no sirven para disminuir las tasas de paro, si ofrecen, al menos, una experiencia laboral muy valorada posteriormente a la hora de cubrir los huecos en las plantillas.
- La formación profesional debe adecuarse a las exigencias del mercado y no deben realizarse aventuras diletantistas que provoquen frustraciones/ al no dar "ni cultura ni trabajo". Lo anterior no choca, en ningún caso, con la base polivalente que propugnábamos sino que, más bien, lo que se pide es conjugar aquella con la adecuación a los puestos reales que existen.
- Es recomendable concertar las actividades formativas con las empresas, - siendo osados en la programación de nuevas enseñanzas; recordemos que -- las exigencias técnicas, en un primer estadio, pasaron a ser económicas/ y de relaciones humanas (años sesenta) y hoy asistimos a la entrada en/ escena de la informática, la ergonomía, etc.. Debe estudiarse la posibilidad de carreras "híbridas" que han sido ensayadas con éxito por los -- centros privados de formación en el mercado de alta cualificación.
- Es necesario fijar las equivalencias entre los sistemas y niveles educativos, aprobando después, a nivel interno y comunitario, un plan ágil y preciso de convalidaciones.

3.4. DIRECTRICES DE ACTUACION PARA BENEFICIARSE DE LAS AYUDAS DEL FONDO SOCIAL EUROPEO. --

No trataremos en este epígrafe de los contenidos sustantivos expresados en las orientaciones para la actuación del Fondo, que ya han quedado recogidos en otros apartados en este estudio y, previsiblemente, no experimentarán grandes variaciones en el futuro.

Con carácter instrumental, destacamos la absoluta necesidad de preparar con antelación suficiente los proyectos susceptibles de beneficiarse de las ayudas del Fondo Social Europeo. Los múltiples requerimientos exigidos -- por los órganos de gestión del Fondo hicieron que, en ocasiones anteriores, -- países como Italia, Gran Bretaña e Irlanda se vieran imposibilitados de utilizar más del 50% de los créditos y ayudas que, en teoría, les hubieran correspondido.

Especial gravedad puede tener la necesaria cofinanciación -50%- -- que corre a cargo del Estado cuyos colectivos se benefician de las ayudas. Deben preverse con antelación suficiente, y dentro del marco presupuestario general, las cantidades que, en principio, se consideran como ayuda a los proyectos susceptibles de recibir los beneficios del Fondo Social Europeo.

Todo cuanto antecede requiere la formación del personal especializado que, a nuestro entender, debiera irse preparando para estar plenamente capacitado en la realización de proyectos homologables con los que presenten otros países comunitarios.

3.5. LAS NUEVAS ORIENTACIONES DEL MERCADO DE TRABAJO EN ESPAÑA.

Los programas de actuación sugeridos por la CEE a que hacemos referencia en los epígrafes anteriores --en especial en el 1.5-- eximen de cualquier comentario al respecto. Parece oportuno, no obstante, recordar que la adhesión de España a las Comunidades Europeas, provocará, entre otros, los si-

guientes fenómenos en el mercado de trabajo:

- La población activa puede incrementarse debido al estímulo ejemplificador de otros países comunitarios, lo que aconseja una reducción compensatoria de activos, a través de los aumentos de la tasa de escolarización, reducción de la edad de jubilación, etc.
- Las estructuras de empleo se verán profundamente trastocadas debiendo ponerse en marcha importantes procesos de reestructuración sectorial. También es previsible se vea afectada la localización territorial de los distintos sectores y empresas, lo que traerá consigo trasvases internos/ de mano de obra.
- Las modificaciones en las relaciones laborales, serán factor fundamental en un próximo futuro, no tanto a nivel normativo sino en cuanto a la necesaria adaptación de un "nuevo talante europeo". En concreto, prevenimos una tendencia a una mayor liberalización del mercado de trabajo, flexibilizando plantillas, desdramatizando la política de despidos, possibilitando los traslados de mano de obra en virtud de las necesidades empresariales y reduciendo las exigencias salariales, sin perjuicio del deseable mantenimiento de una política de redistribución de rentas y de cambio de las actuales estructuras remuneratorias.
- Es previsible, -y deseable a nuestro juicio-, un fortalecimiento de las agrupaciones empresariales y sindicales en cuanto auténticos protagonistas de la dialéctica laboral. Consecuencia de ello será un menor intervencionismo estatal no acorde con la economía libre de mercado que, al menos en teoría, se propugna y una mayor representación de los trabajadores en los órganos de gestión de la empresa, e, incluso, en determinados organismos estatales y paraestatales de relevancia y fuerte incidencia en el mundo del empleo. Parece inexcusable ya la creación del Consejo Económico Social.
- En el ámbito de la Seguridad Social, sería conveniente -y las medidas tomadas recientemente así como los pactos efectuados apuntan a ello-, una menor participación del empresariado en su financiación pues la alta cotización actual, como es bien sabido, actúa como factor desincentivador de primera magnitud.
- En relación al desempleo, es duro constatar que considerando, entre otros factores, la poco competitiva estructura productiva española, puede haber, en un primer momento, un incremento de las tasas de paro que, en ningún caso, debe suponer una barrera para la adhesión sino, por el contrario, un importante estímulo reestructurador que permita, en este corto período temporal, una economía saneada y plenamente competitiva.

Ahora bien, no se puede olvidar, como apunta J.P. Jallade, que -- "el paro es resultado menos de una falta de empleos que de una discordancia entre las ofertas y demandas; y, si esto es cierto, es que los mercados de trabajo no cumplen eficazmente su función de centro de cambios por razones de orden geográfico,.. educativo... o cuando los empleos ofrecidos y su imagen social no responden a las aspiraciones de los demandantes"(46).

En resumen, los cambios presumibles en nuestro sistema productivo exigen que la política de empleo se apoye no exclusivamente en una política de demanda, (incremento de inversión, incentivación de los sectores intensivos en imput trabajo y estímulo de servicios públicos, etc.), sino también en una política de rentas y en una política laboral de la que sumariamente nos ocupamos a continuación.

Partimos de la idea, apuntada por el profesor Sagardoy, de que "estamos en una época de crisis económica profunda y ante tal situación los mecanismos que pueden ponerse en práctica... no son los usuales en una política social ejercida en contextos de expansión o crecimiento. Al respecto se están instrumentando mecanismos jurídicos que traducen un cambio de filosofía en cuanto a la estabilidad en el empleo. Se está pasando del concepto de continuidad en el empleo a la seguridad en el empleo. En otras palabras, se trata de no pretender, como fin último, el carácter indefinido de la relación laboral sino más bien la búsqueda de mecanismos que realcen una estabilidad profesional por encima de la estabilidad en el puesto de trabajo e incluso en la empresa"(47).

Permitásenos, para finalizar, insistir, una vez más, en algunos puntos que consideramos fundamentales para la realización de una política laboral en calidad de agente primordial de la política de empleo. En España, en

(46) J.P. Jallade y otros. "Emploi et chômage en Europe". Fundación Europea de la Cultura, Ed. Económica, Paris 1981, pág. 27.

(47) J.A. Sagardoy en Revista Papeles de la Economía Española nº 1, Madrid 1980, - pág. 157.

los próximos años, es inexcusable el logro de:

- a) El incremento de la transparencia del mercado de trabajo.

Una mejora de la prospección y un plan estadístico riguroso serían los objetivos propuestos, mediante la coordinación real de organismos e instituciones que informan sobre la población activa.

- b) El aumento de la movilidad interocupacional.

Debe utilizarse como instrumento básico la formación profesional, según las directrices a que reiteradamente hemos hecho referencia.

Por otra parte, resulta imprescindible una orientación de los movimientos migratorios, de acuerdo con las necesidades detectadas y con los planes previstos de reestructuración sectorial y desarrollo regional.

- c) La potenciación total de los Servicios Públicos de Colocación.

Según las directrices de la Ley Básica de Empleo (que, por lo demás, es plenamente acorde con la normativa comunitaria relativa al mercado de trabajo) hay que garantizar la actuación rigurosa del INEM, dotándolo de personal adecuado, mejorando sus métodos de prospección y gestión y dando máxima participación real en sus órganos directivos a los representantes de los empleadores y de los trabajadores, a través de sus confederaciones y sindicatos correspondientes.

- d) Ensayo de nuevas fórmulas organizativas del trabajo.

El trabajo es un bien escaso que hay que distribuir entre todos los miembros del colectivo, de acuerdo con unos criterios básicos que nos es imposible resumir aquí.... No obstante, cabrían varios tipos de medidas, entre las que destacamos:

- Actuación reductora del pluriempleo, trabajo por turnos, horas extraordinarias y duración de jornada laboral, sin perjuicio de un incremento de productividad en orden a un aprovechamiento óptimo de los empleos disponibles.

- Adelanto de la edad de jubilación o facilidades para adoptarla voluntariamente, si bien las repercusiones psicosociológicas de tal medida suscitan importantes interrogantes sobre el alcance de sus efectos.
- Adopción de nuevas fórmulas de organización del trabajo en sentido estricto (horarios flexibles, trabajo en grupo) y, muy en especial, la consideración del trabajo a tiempo parcial como fórmula que posibilite un reparto más equitativo, permitiendo la incorporación de colectivos específicamente marginados como son las mujeres con responsabilidades familiares, jóvenes titulados en búsqueda de su primer empleo, etc..
- Las posibilidades de flexibilización de plantillas creemos redundarían en beneficio de la clase trabajadora, pese a que, como sucede con la propuesta inmediatamente precedente, hay que garantizar que la medida no se vuelva en contra del trabajador y actúe disfuncionalmente para el mismo.

Posiblemente, y pese a todo lo anterior, no podremos hablar nunca más del paradigma de una política de pleno empleo, sino mejor de una política de promoción social que procure unas carreras profesionales satisfactorias para todos y que permita, dentro de unos límites razonables, compatibilizar el trabajo con el ocio y el desarrollo colectivo con la realización personal.

Es evidente que el desarrollo del plan de trabajo que, sin pretensión de exhaustividad hemos bosquejado, supone un esfuerzo grande por parte de todos. Ahora bien, al fin y a la postre el logro de unas metas importantes para nuestra clase trabajadora conlleva un determinado tipo de inconvenientes que hay que solventar desde ahora, preparando la infraestructura adecuada que permita una integración en lo social que no dificulte la integración económica y suponga, en última instancia, una integración política sin traumas, potenciadora de un sistema democrático, que constituiría el fin último de todos nuestros esfuerzos.