

ANTONIO MARTIN VALVERDE (*)

La política de empleo en la Comunidad Económica Europea

0. Hablar de política de empleo en la Comunidad Económica Europea en el mes de diciembre de 1.981 -- cuando la crisis económica ha cumplido ya siete años, y no se avistan perspectivas claras de salida de la misma -- obliga a dar malas noticias. En efecto, no se puede hablar de política de empleo sin referirse a la situación de empleo; y la situación de empleo de los países comunitarios presenta hoy, ciertamente, un panorama de problemas sin precedentes en cuanto a su gravedad y a su complejidad: tasas de desempleo desconocidas hasta ahora; crecimiento vertiginoso del número de parados; costo cada vez mayor de la protección de los desempleados; mantenimiento a las puertas del mercado de trabajo de un contingente elevadísimo de la población juvenil; temores fundados de que la tendencia no es hacia una mejoría sino a todo lo contrario.

Este cuadro tan sombrío es el que ofrece el mercado de trabajo en los países de la C.E.E. Y, ni que decir tiene, el que ofrece también a grandes rasgos la situación del empleo en nuestro país. El estudio de la política de empleo en los países comunitarios tiene pues, de entrada, el interés de contrastar si el tratamiento aplicado en España a esta larga y grave enfermedad de la economía se encuentra o no en la misma línea terapéutica que se sigue en Europa. Y el interés prospectivo, además, de evaluar cuáles pueden ser los efectos sobre el empleo y el mercado de trabajo que entre nosotros (para España, en general; y para Andalucía, en particular) puede producir el ingreso en la Comunidad Económica Europea.

En una primera parte de esta exposición ofreceremos los datos básicos del empleo en los países ya miembros de la C.E.E., con mayor insistencia en aquellos comparables con España por dimensión territorial y censo de

(*) Catedrático de Derecho del Trabajo. Facultad de Ciencias Empresariales. Universidad de Sevilla.

población. En un momento posterior expondremos las líneas generales de la política de empleo, tanto de los países comunitarios como de la Comunidad en su conjunto. En la parte final de la disertación reflexionaremos, a la vista de los datos fácticos y normativos anteriores, sobre la situación española y andaluza, y sobre las perspectivas de la pertenencia a la C.E.E. en este aspecto clave de la política social. Entre las partes primera y segunda, como enlace o eslabón intermedio, se introducirán unas precisiones sobre el concepto de política de empleo, que en una inicial aproximación resulta excesivamente difuso; y unas indicaciones, también convenientes, sobre los niveles o instancias de decisión de la política de empleo en el momento actual de la integración comunitaria.

1. Según las últimas estadísticas disponibles (Eurost., 19.9.81) el número de desempleados (personas registradas como tal en las oficinas de colocación o servicios de empleo) en la Europa de los nueve -- excluyendo, pues, a Grecia, décimo país miembro, por la atipicidad estadística de sus datos de empleo -- sobrepasaba a finales de agosto de 1.981 la cifra de nueve millones, que representaban un porcentaje de la población activa de un 8'3%. Este porcentaje promedio encubre, en realidad variaciones importantes entre los distintos países miembros, desde el casi 5% de la República Federal Alemana, hasta el 11'3% del Reino Unido.

Pero con ser significativas estas cifras, lo más impresionante de ellas es el incremento enorme que suponen en relación con los datos de empleo de hace sólo unos meses. Así, en la República Federal Alemana, el número de desempleados ha subido en un 44% desde junio de 1.980 hasta junio de 1.981; y en el Reino Unido, los dos años de Gobierno de Mrs. Thatcher han duplicado la cifra de desempleados, con unos records difíciles de igualar: un millón de parados más en lo que va de marzo 1.980 á marzo 1.981, y casi tres millones de parados (2.852.000 para ser exactos) a mediados de julio de 1.981.

Como no se trata aquí de hacer un inventario completo de la situación de empleo en la C.E.E., sino de hacerse cargo de la magnitud del problema, bastará con añadir a las cifras anteriores de los dos países comunitarios que se encuentran en los dos extremos de la escala, las de los otros dos comparables con España por razón de tamaño. Pues bien: Francia contaba en agosto pasado con 1.840.000 parados, e Italia la superaba en este "ranking" por las mismas fechas con dos millones de personas en situación de desempleo.

La agravación acelerada del problema del empleo en los países comunitarios obligará, sin duda, a seguir atentamente su evolución en los meses próximos, con las repercusiones políticas y sociales que de ella pueden derivarse. Ciertamente la protección del desempleo es un importante amortiguador de las tensiones a que dan lugar cifras de paro de estas dimensiones. Pero no es menos verdad que el volumen actual de desempleados supone una seria amenaza de desintegración para estas sociedades, no tanto por la posibilidad de un cambio brusco de sus estructuras, sino por disolución de los valores de esfuerzo y autoafirmación individuales que las sustentan y cohesionan.

2. A la vista de los datos anteriores se comprenderá sin dificultad que el problema del empleo -- y la acción de los poderes públicos para resolverlo o paliarlo -- desborda ampliamente el ámbito de una política sectorial y limitada como es la política de empleo, entendida en su sentido estricto de acción de los poderes públicos sobre los elementos y sobre el funcionamiento del mercado de trabajo. Ante este desbordamiento se ha intentado a veces definir con mayor amplitud la política de empleo hasta el punto que comprenda todas aquellas parcelas de la política económica que inciden de manera sensible sobre el equilibrio del mercado de trabajo; desde la fijación de aranceles o contingentes hasta la determinación de la carga tributaria, desde la política monetaria hasta la política de créditos, desde la actuación sobre la oferta productiva para aumentar la competitividad del sistema hasta las acciones sobre la demanda para reanimar la producción. ¿Es conveniente, desde el punto de vista científico, esta ampliación del concepto de política de empleo?

La respuesta a la pregunta anterior ha de ser una respuesta negativa. Por política de empleo debe seguir entendiéndose, a nuestro juicio, el conjunto de actuaciones directas de los poderes públicos sobre el mercado de trabajo para conseguir determinados objetivos finales -- pleno empleo, mejora de la productividad del trabajo y de la satisfactoriedad de éste para el trabajador, facilitación de la colocación de trabajadores con especiales dificultades de empleo, protección de los trabajadores desempleados --. El hecho de que se utilicen otros instrumentos de la política económica (e incluso de que la preocupación por aquellos impregne hoy prácticamente toda la acción de los poderes públicos) no quiere decir que la política de empleo haya dilatado desmesuradamente sus fronteras, sino que es un elemento interdependiente de la política económica, y que en una crisis del empleo de las dimensiones de la presente ha de utilizarse (y valorarse) conjuntamente con otros aspectos de la misma.

En suma, en la definición que propugnamos -- y a la que nos vamos a atener en los desarrollos siguientes -- la política de empleo resulta de la combinación o confluencia de unos medios y unos objetivos determinados. Si el medio no es la actuación directa sobre el mercado no puede hablarse, estrictamente; de política de empleo. Lo contrario también es cierto: no puede calificarse como política de empleo una actuación directa sobre el mercado de trabajo que no persiga los objetivos de empleo, aceptados como valores en la generalidad de los países; un ejemplo de esto último sería la política de educación de la futura población activa de un país en las fases del proceso educativo anteriores a la formación o preparación profesional.

3. Entrando ya de lleno en la cuestión de la política de empleo en la Comunidad Económica Europea, la primera cuestión que cabe plantear es la siguiente: ¿Qué poderes públicos tienen competencias, y adoptan por tanto decisiones, en materia de política de empleo en el marco europeo? ¿Son los Estados miembros o son las instituciones comunitarias las que llevan la voz cantante en este aspecto de la política social (y de la política económica)? (Cabría plantearse, después, otra pregunta de gran interés: dentro de cada Estado ¿Es la Administración Central, o son las Entidades políticas territoriales, o una y otras conjuntamente las que tienen atribuciones de intervención en el mercado de trabajo? Pero la cuestión no podemos abordarla aquí por razones elementales de espacio, habiendo de quedar abierta para otra ocasión).

La contestación a la pregunta sobre el nivel comunitario o estatal de la política de empleo en la Europa de los diez es que aquella se decide fundamentalmente al nivel de los Estados miembros; pero que la Comunidad cuenta, aparte de con la influencia difusa de estudios y recomendaciones en la materia, con un instrumento financiero de política de empleo, de importancia nada desdeñable: el Fondo Social Europeo y también, por supuesto, con una regla básica de funcionamiento de extraordinaria trascendencia: la libre circulación de trabajadores, o lo que es igual, la integración de los respectivos mercados nacionales de trabajo en un mercado ampliado de ámbito comunitario.

4. Como hemos apuntado antes, los objetivos finales de la política de empleo de los distintos países miembros de la C.E.E. son, hoy día, prácticamente idénticos, habiendo quedado plasmados en términos similares en Declaraciones o Convenios internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos y Sociales, la Carta Social Europea y el Convenio 122 de la O.I.T. Lo que varía sensiblemente es lo que pudieramos llamar objetivos intermedios: mayor o menor movilidad o estabilidad en el empleo,

mayor o menor ritmo de modernización tecnológica, selección como prioritarios de unos u otros grupos problemáticos en el mercado de trabajo. También son variables, como es lógico, los mecanismos o instrumentos que los distintos países emplean para conseguir tales objetivos. En todo caso, los campos principales de la política de empleo en los países de la C.E.E. son, en el momento actual, los siguientes: a) El fomento o estímulo del empleo para la iniciativa económica privada; b) La creación de empleos de utilidad pública; c) El reparto de trabajo; y d) La protección del desempleo o provisión de rentas sustitutivas a los trabajadores desempleados.

Las reglas de estímulo o fomento del empleo adoptadas en los países comunitarios tienen como denominador común la reducción de los costes de la mano de obra tanto directos como indirectos. La reducción de los costes indirectos está muy a la mano de los poderes públicos, que no tienen más que renunciar total o parcialmente a la percepción de las cuotas de Seguridad Social, calculadas en función de la utilización del factor trabajo, extrayendo lo dejado de percibir de otra fuente de financiación. Este tipo de estímulo al empleo es frecuente en Europa en la contratación de trabajadores jóvenes y en los programas de recuperación de zonas deprimidas. Como es sabido, en los modelos democráticos de relaciones laborales la moderación salarial o reducción de los costes directos del trabajo no la pueden imponer los poderes públicos, sino que ha de ser aceptada por las partes sociales. Lo que sí pueden hacer -- y hacen de hecho los Estados de la Europa de los diez-- es primar la contratación de trabajadores mediante la entrega de subvenciones de una u otra clase; esta modalidad de fomento del empleo la encontramos, sobre todo, en la contratación de grupos problemáticos en el mercado de trabajo (minusválidos, trabajadores mayores de 45 años, jóvenes, trabajadores que llevan largo tiempo en paro), y en la contratación de trabajadores para ocupar nuevos puestos de trabajo.

De una manera más sutil, la reducción de los costes de la mano de obra, y el consiguiente incentivo a la iniciativa privada para utilizar este factor de producción, puede venir también de la flexibilización de las plantillas, bien por rebaja de los costes del despido por causas económicas, bien por ampliación de los supuestos en que es lícita la contratación temporal. El primero de estos procedimientos ha sido utilizado en la República Federal Alemana y en Italia; el segundo en dos leyes recientes de Bélgica y Francia. En todo caso, en el ámbito comunitario, la contratación temporal justificada exclusivamente en el fomento del empleo sólo se da en la contratación de grupos problemáticos de trabajadores.

5. Para aumentar el nivel de empleo mediante intervenciones en el mercado de trabajo los poderes públicos tienen a su disposición, en

principio, dos vías: animar a la iniciativa privada a la generación o mantenimiento de puestos de trabajo con los programas o medidas que acabamos de ver; y crear directamente estos puestos a través de sus propias competencias de iniciativa económica. Estos puestos de trabajo creados para absorber el número de parados tienen generalmente un carácter transitorio o temporal. Su ubicación principal es aquel sector de las necesidades sociales que no es atendido ni por las empresas privadas ni por la Administración del Estado; y que se cubre, casi siempre con recursos escasos, por las corporaciones locales y por las entidades benéficas o no lucrativas. Han sido, hasta ahora, los países nortños de la C.E.E. (Reino Unido, República Federal de Alemania, Dinamarca, Países Bajos) los que más han desarrollado estos empleos de utilidad pública, o, como se les llama también en el Reino Unido, empleos comunitarios. En la selección y gestión de los mismos se cuenta, normalmente, con el concurso de los municipios y de las asociaciones interesadas.

6. La cadena argumental que sustenta a este aspecto de la política económica que se ha dado en llamar "reparto de trabajo" es la siguiente: a) La duración de la vida activa es excesiva para muchos sectores de la población, que se incorporan temprano al mercado de trabajo y se retiran tarde del mismo; b) por otra parte, el tiempo dedicado al trabajo es, también, en muchos casos, excesivamente prolongado, desde el punto de vista del conveniente equilibrio entre trabajo y ocio; c) estos supuestos de "superempleo" son especialmente inconvenientes en una situación de desempleo masivo como la que padecen en la actualidad la mayoría de las economías; y d) eslabón final del argumento: es preciso adoptar una serie de medidas orientadas hacia una redistribución más racional de la oferta de empleo disponible, reduciendo el superempleo, y absorbiendo con ello una porción más o menos importante de los desempleados.

El margen de reparto de trabajo por reducción de la vida activa es actualmente en los países comunitarios bastante reducido. La edad mínima de admisión al trabajo se sitúa ya, generalmente, en los 16 años, y la edad de jubilación está establecida en una franja que va de los 60 á los 62 años. Sólo en el Reino Unido, donde la posibilidad de retiro con jubilación está comparativamente más atrasada, existe un programa de reducción general y progresiva de la edad de jubilación condicionado a la ocupación del puesto de trabajo que se deja vacante.

En cuanto al reparto de trabajo por reducción del tiempo de trabajo, las modalidades son múltiples: reducción o supresión de las horas extraordinarias, limitación del pluriempleo, aumento de las vacaciones anuales,

reducción de la jornada o semana de trabajo. Esta última parece ser la modalidad más efectiva. El proyecto político más conocido de reparto de trabajo por reducción del tiempo de trabajo es el del actual Gobierno francés, que se propone llegar gradualmente a la semana de 35 horas en el año 1.985.

El reparto de trabajo plantea algunos problemas jurídicos, cuya superación no parece especialmente difícil; y plantea, sobre todo, interrogantes económicos de envergadura: ¿La disminución del tiempo de trabajo va a significar una disminución correlativa de la retribución del trabajo? ¿Es posible, en el marco europeo, una reducción masiva del tiempo de trabajo en uno solo de los países comunitarios? Dos puntos parecen, en todo caso, aceptados por la mayoría de los expertos: el primero es que éste es un aspecto de la política de empleo de gran importancia en los años inmediatos; el segundo es que la oferta de empleo no puede manipularse con la misma facilidad que un fluido en vasos comunicantes; no toda la reducción del tiempo de trabajo va a traducirse automáticamente en un aumento de la población ocupada.

7. La protección de los trabajadores desempleados mediante la provisión de rentas sustitutivas de las rentas salariales es una constante de los sistemas de atención social de los países de la C.E.E. Pero la instrumentación de esta protección es muy diversa, tanto desde el punto de vista de la organización administrativa y financiera (la variable principal es aquí la integración o no en el sistema de la Seguridad Social), como desde el punto de vista de la acción protectora (duración, cuantía y causas de extinción de la prestación de desempleo). El campo de aplicación de la protección frente al desempleo tiende en estos últimos años a extenderse a quienes no han estado incorporados al mercado de trabajo. La cobertura se restringe, normalmente, a la población asalariada; pero dentro de ella no se establecen matizaciones o exclusiones por razón del sector de actividad en que prestan servicios, salvo en lo que respecta a los trabajadores de temporada, para los que se suelen prever normas especiales de cobertura. La exclusión existente en Francia para los asalariados de la agricultura desapareció en virtud de una ley de 1.974.

8. En la indicación anterior de los campos principales de la política de empleo en los países comunitarios habíamos omitido deliberadamente toda referencia a la formación y readaptación profesionales y a la constitución y funcionamiento eficaz de los servicios de empleo. La omisión de este último se debe a que se trata del aspecto más tradicional y consolidado de la política

de empleo, en el cual se han producido últimamente apreciables reformas organizativas, pero no grandes innovaciones institucionales. La omisión de la formación y readaptación profesionales responde, en cambio, a otra razón: son precisamente éstos los aspectos o campos de la política de empleo que en la Europa de los diez presentan un mayor componente comunitario. O, por decirlo de otra manera: mientras los restantes aspectos de la política social son, por ahora, competencia exclusiva o casi de los Estados miembros, la política de formación y readaptación profesionales puede ser considerada, habida cuenta de la importancia del Fondo Social Europeo, como un ámbito de competencias compartidas.

La función del Fondo Social Europeo está definida genéricamente en el art. 123 del Tratado de Roma en términos de "promover en el interior de la Comunidad facilidades de empleo y la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores". En el curso del año 1.980, según datos del 9º Informe del F.S.E., el montante económico destinado a estas finalidades superó la cifra de mil millones de unidades de cuenta europeas. De esta cifra, las dos grandes partidas han sido formación profesional de jóvenes trabajadores y programas en favor de trabajadores de regiones atrasadas o en decadencia. La tercera partida en importancia ha sido la de ayuda a los trabajadores migrantes y sus familias.

Las asignaciones que concede el F.S.E. son muy variadas. Dentro de ellas, unas se otorgan por decisión singular del Consejo de las Comunidades, mientras que otras están prefijadas reglamentariamente. En todo caso estas asignaciones operan sobre programas precisos de formación, reeducación, readaptación o movilidad geográfica de la mano de obra.

9. Como es bien sabido, el panorama del empleo en España, como el de los países de la CEE, es también sombrío. Incluso más, a la vista de que, por una parte, la tasa de desempleo española es unos cinco puntos más elevada que el promedio comunitario, y, por otra, la tasa de población activa es, entre nosotros, sensiblemente más baja que la europea -- lo que significa, indudablemente, que una buena parte de activos potenciales ni siquiera comparacen en el mercado de trabajo por estimar que es inútil el intento de buscar empleo --. En lo que respecta a Andalucía los datos son todavía peores: alrededor del 20% de la población activa se encuentra en desempleo, y un elevado contingente de la misma corresponde al sector clásico de expulsión demográfica que es el sector agrícola. El único dato relativamente favorable en la comparación con Europa es el del ritmo de aceleración del desempleo en el último año, más lento en España que en los países comunitarios.

La mayor incidencia de la crisis en la situación de empleo española en comparación con los países de la CEE no hay que achacarla probablemente a una mayor ineficacia en la reacción frente a la misma de nuestras empresas o nuestros poderes públicos. Un dato diferencial muy simple aporta una explicación más segura de este fenómeno: los países comunitarios de inmigración (sobre todo Alemania Federal y Francia) han podido reexpedir a sus países de origen a una parte de los trabajadores extranjeros no pertenecientes a la CEE; mientras, correlativamente, estos países de emigración no comunitarios --entre ellos España-- han visto incrementada la tasa de desempleo por dicho contingente de emigrantes retornados.

10. ¿Cabe apreciar grandes diferencias entre la política de empleo española del último lustro y la política de empleo de los países de la CEE? ¿La mayor gravedad o las especiales características del desempleo en España han dado un perfil propio a la actuación de nuestros poderes públicos en el mercado de trabajo?

La respuesta a estas preguntas debe ser la negativa, pero con algunas matizaciones. En líneas generales la política de empleo española ha discurrido por la vía de la reducción de los costes directos e indirectos del factor trabajo, de la creación de empleos temporales de utilidad pública (empleo comunitario), de la asignación de cantidades crecientes a la protección de los trabajadores desempleados, y de la redistribución o "racionamiento" de la oferta de empleo disponible entre la población activa. No existen, ciertamente, disparidades notorias de enfoque con los países comunitarios. Sin embargo, hay que llamar la atención sobre ciertas peculiaridades o matices de la actuación de nuestros poderes públicos sobre el mercado de trabajo, algunos de los cuales han afectado de manera particular a Andalucía.

En resumidas cuentas estas peculiaridades o matices de la política de empleo española se podrían cifrar en dos puntos: 1) La reacción a la crisis en este frente del empleo se ha producido entre nosotros con algunos años de retraso; y 2) La dimensión sectorial de la política de empleo está netamente más elaborada que la dimensión territorial de la misma. Una prueba palpable de esto último es que se cuenta ya con un marco normativo para la reconversión industrial (el Decreto-Ley 9/1.981 de 5 de junio) mientras que aun no se ha discutido ni aprobado la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial. Ni que decir tiene que esta situación no es favorable para Andalucía, máxime teniendo en cuenta que las medidas para la reconversión industrial, como su nombre indica, no están pensadas para un sector de tanta importancia en la economía andaluza como la agricultura.

En cuanto al relativo retraso de la política de empleo española, los principales datos son también fáciles de aportar: aun no se ha extendido la protección por empleo al grueso de los trabajadores agrícolas por cuenta ajena; la contratación temporal para el fomento del empleo sólo se ha perfilado, tras una serie de ensayos normativos, con el Decreto 1363/1.981 de 3 de julio; la anticipación de la edad de jubilación se encuentra aun en sus primeros pasos, con una edad normal de retiro que sigue establecida en los 65 años; y la legislación y la administración del empleo comunitario son aun demasiado rudimentarias.

11. Unas últimas palabras para comentar muy brevemente la repercusión inmediata previsible del ingreso de España en la CEE en la situación y en la política de empleo. Subrayamos lo de "repercusión inmediata" para restringir el campo visual a aquellos aspectos que se sitúan en este ámbito de problemas, sin considerar lo que a la larga será, sin duda, más importante: los efectos sobre el empleo derivados del juego de las reglas básicas sobre las que se asienta la Comunidad: ampliación del mercado industrial, unión aduanera, política agrícola común.

Como es sabido, con la entrada en la CEE se amplían las dimensiones del mercado de trabajo como consecuencia del principio de libre circulación de mano de obra. Es prácticamente seguro que en el acuerdo de adhesión se prevea un período transitorio durante el cual dicha regla no se aplique íntegramente. La incógnita se encuentra en la duración de este período transitorio. Conviene recordar, de todas maneras, la característica viscosidad del mercado de trabajo, que no permite prever resultados espectaculares en este punto, salvo, probablemente, en lo que se refiere a la situación de los actuales emigrantes españoles en los países comunitarios.

La integración de España en el Mercado Común ha de significar también la progresiva armonización de nuestra legislación con la de los países que ya forman parte del mismo. En materia de relaciones laborales y empleo este esfuerzo de armonización no deberá ser muy grande: las reformas legislativas de estos últimos años se han realizado, claramente, con la vista puesta en la de los países europeos y en las propias directrices comunitarias en la materia.

El acceso al Fondo Social Europeo y al Fondo de Desarrollo Regional es otra novedad importante e inmediata de la previsible incorporación de España a la CEE. El mayor o menor rendimiento de estas fuentes financieras dependerá del dinamismo, de las fuerzas económicas, políticas y sociales, y de la eficacia de la Administración Pública, y dentro de esta última, en un lugar destacado, de la Administración de las Comunidades Autónomas.