

A. LIBERTAD DE CIRCULACION DE PERSONAS, SERVICIOS Y BIENES CAPITALES

LOS ASPECTOS SOCIALES DE LA INTEGRACION EN LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA: SUS REPERCUSIONES EN ESPAÑA

Por JUAN ANTONIO PEREDO LINACERO

Sumario: INTRODUCCIÓN.—1. CONSIDERACIONES GENERALES ACERCA DE LA POLÍTICA SOCIAL COMUNITARIA.—2. LA LIBRE CIRCULACIÓN DE TRABAJADORES: 2.1. *Aproximación conceptual.* 2.2. *Las limitaciones a la libre circulación de trabajadores.* 2.3. *Las repercusiones normativas en España de la implantación de la libre circulación de trabajadores.* 2.3.1. Normativa CEE relativa a la residencia, desplazamiento y expulsión de extranjeros. 2.3.2. Normativa CEE relativa a la libre circulación de trabajadores propiamente dicha. 2.3.3. La libre circulación de trabajadores y los derechos sindicales de los trabajadores. 2.3.4. Los mecanismos reguladores de los mercados de empleo. El sistema SEDOC. 2.3.5. Normativa CEE sobre escolarización de los hijos e intercambio de jóvenes trabajadores en el interior de la Comunidad Económica Europea. 2.4. *La posición comunitaria respecto a los emigrantes de países terceros.* 2.5. *Síntesis final sobre los efectos en España de la libre circulación de trabajadores.*—3. LA FORMACIÓN PROFESIONAL.—4. LA SEGURIDAD SOCIAL DE LOS TRABAJADORES EMIGRANTES: 4.1. *Los principios fundamentales.* 4.2. *Las repercusiones en España de la normativa comunitaria en materia de Seguridad Social.*—5. EL FONDO SOCIAL EUROPEO: 5.1. *Naturaleza y alcance del Fondo Social Europeo.* 5.2. *El Fondo Social Europeo y la integración de España en la CEE.*—6. EL PROGRAMA DE ACCIÓN SOCIAL: 6.1. *Realización del pleno empleo.* 6.2. *Mejora de las condiciones de vida y trabajo:* 6.2.1. La equiparación socio-laboral de la mujer activa. 6.2.2. Mejores condiciones de trabajo. 6.2.3. Atención a colectivos especiales por parte de la Comunidad. 6.2.4. Refuerzo de la prevención de los accidentes laborales y de la protección a la salud. 6.3. *Desarrollo de la participación de los interlocutores sociales y de los trabajadores:* 6.3.1. Desarrollo de la participación de los interlocutores sociales en las decisiones comunitarias. 6.3.2. Desarrollo de la participación de los trabajadores en la vida de las empresas. 6.4. *Análisis general de los previsible efectos en España de la aplicación del Programa de Acción Social de la CEE.*—7. ENCUESTAS Y ESTADÍSTICAS.—8. ORGANISMO DE PARTICIPACIÓN E INSTITUCIONES.—9. LA NEGOCIACIÓN DEL CAPÍTULO SOCIAL: 9.1. *El documento español de negociación.* 9.2. *La postura comunitaria en el Capítulo Social.* 9.3. *Otros mecanismos de negociación en el Capítulo Social.* 9.4. *La situación actual de la negociación en el Capítulo Social:* 9.4.1. La posición comunitaria. 9.4.2. La posición española. 9.5. *Consideraciones finales.*

Es imprescindible, al abordar este tema, hacer algunas precisiones para fijar el alcance del estudio y sus posible limitaciones conceptuales y cronológicas.

Es primer lugar, hay que advertir que el Capítulo Social aún no está

cerrado y algunos de sus extremos son objeto de vivas discusiones dentro del proceso de negociación. Si bien es cierto que la mayor parte del análisis del derecho derivado ha sido efectuado y, en consecuencia, se ha previsto la asunción por España del *acquis social comunitario*, quedan pendientes algunos puntos de enorme trascendencia que pueden modificar la normativa social española en temas de interés como los referidos a la libre circulación de trabajadores.

En el presente estudio, sólo superficialmente se aludirá al contenido concreto y sustantivo de las diferentes normas sociales, debido a que su análisis pormenorizado ha sido realizado en otro número de esta misma publicación (1). No obstante, será imprescindible hacer una mención a los contenidos normativos más importantes para la correcta comprensión de las repercusiones y los previsibles cambios en España originados por el ingreso en las Comunidades Europeas. Por otra parte, el contenido de determinados actos comunitarios —en especial los dictados más recientemente— marcarán las pautas de actuación en nuestro país cuando, por su rango normativo, no tengan una aplicación directa o inmediata.

Finalmente, tampoco debe esperarse un catálogo pormenorizado de todas las disposiciones que debieran ser objeto de modificación o de aquellas que debieran dictarse para el desarrollo de los actos comunitarios correspondientes. Se trata más bien de dar una visión general que fije el contexto socio-político y legal en el que tendrán cabida las disposiciones comunitarias que, como es bien sabido, constituirán en mayor o menor grado, parte del sistema jurídico español.

Con carácter general, podemos adelantar que, en el área social, las repercusiones de la entrada de España en la CEE serán mínimas debido a que, por circunstancias de distinta y contrapuesta índole que no es el momento de especificar, la legislación social española se puede considerar como avanzada y en línea con los principios vigentes en la mayor parte de los Países comunitarios. Posiblemente, más que cambios formales, a los que, por supuesto, más adelante se aludirá, se tratará de un cambio de mentalidad y de una nueva forma de actuar ante determinadas circunstancias, más en consonancia con el «nuevo talante europeo».

(1) Véase DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA núm.185. Número extraordinario de enero-marzo 1980.

1. Consideraciones generales acerca de la política social comunitaria

Hemos escrito en otras ocasiones (2) que sería descorazonador efectuar un balance en el que se considerara por un lado, las realizaciones comunitarias en el ámbito social y, por otra parte, se entreviera lo que «queda por hacer» en este campo. En otros términos, lo «comunitarizado» es poco en relación a la multitud de normas vigentes en los distintos Estados miembros que tratan de forma diferente temas clásicos del sector social. Ahora bien, la importancia de la política social CEE no radica tanto en las normas que, aprobadas por las instancias correspondientes, pudieran tener vigencia general, sino en lo que pudiéramos denominar efecto «ósmosis» o ejemplificador. Nos referimos a que las normas aplicables en alguno de los Estados tienden a ser imitadas en los restantes ya que afectan a los trabajadores de una forma directa y, como es bien sabido, la irrenunciabilidad e irreversibilidad son características esenciales de los logros conseguidos, a lo largo del tiempo, en material social.

En el marco comunitario, como indican Ribas, Jonczy y Seché (3), «el considerable desarrollo de las migraciones, algunas en condiciones dramáticas, el fondo común de civilización y la toma de conciencia a la solidaridad que une a los Estados europeos, debía conducir a dar, en el marco europeo, una importancia muy particular al derecho social internacional».

Hoy, y pese a las buenas intenciones, la política social es una de las menos desarrolladas en el ámbito CEE debido a su subsidiariedad en relación a los temas económicos y 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 28 de enero de 1974, sobre el Programa de Acción Social, fijó las líneas directrices sobre las que se asienta la vigente política social comunitaria, siendo sus objetivos: la realización del pleno y mejor empleo, la participación creciente de las fuerzas sociales, la atención prioritaria a colectivos especiales y marginados y la armonización de legislaciones en materia laboral y de seguridad social, ideas que hoy se recogen en el proyecto francés de un «espacio social europeo» que es verdaderamente sugerente aunque de muy difícil rea-

(2) Véase J. A. PEREDO: *La Política Social Comunitaria, sus repercusiones en España. Emigración y Mercado Común*, de próxima aparición.

(3) RIBAS, JONCZY y SECHÉ: *Derecho Social Europeo*. Instituto de Estudios Laborales. Madrid, 1980, p. 16.

lización por mor de los intereses particulares de alguno de los Estados miembros (4).

En el intento de hacer un breve resumen de la política social comunitaria que nos sirva como marco de referencia general señalaremos que el más relevante logro alcanzado hasta el momento, es la libre circulación de los trabajadores que exige para su desarrollo una serie de normas de Seguridad Social para los trabajadores emigrantes y miembros de sus familias que se desplazan en el interior de la CEE y un Sistema Europeo de compensación de ofertas y demandas de empleo (SEDOC).

El Fondo Social Europeo es el instrumento de primera magnitud para la puesta en práctica de la Política Social, si bien se ha revelado muy insuficiente y adolece de graves limitaciones, aunque es obvio que tiene una gran importancia para España, habida cuenta los proyectos sociales susceptibles de ser cofinanciados por él.

La normativa CEE relativa a la Formación Profesional es, también,

(4) Los objetivos fundamentales del Espacio Social Europeo que, en nuestra opinión, marcarán las pautas de actuación para la próxima década, son:

1.º Prioridad al empleo, dentro de la política social comunitaria, mediante:

- La confrontación y armonización de las distintas políticas nacionales, creando organismos de evaluación más eficaces que los actualmente existentes y que complementarían la actuación del Comité Permanente de Empleo.
- Utilización de todos los instrumentos comunitarios y en especial del Fondo Social Europeo para fomentar la creación de empleos, impulsando la realización de actividades nuevas, potenciando a las pequeñas y medianas empresas y las iniciativas locales de empleo.
- Ordenación y reducción del tiempo de trabajo y ensayo de nuevas fórmulas (trabajo temporal, trabajo a tiempo parcial, etc.) que, apoyadas en la Resolución de 22 de noviembre de 1979, permitan una mayor flexibilidad y, a la larga, un incremento de los activos ocupados.
- Reconversión y adaptación de nuevas tecnologías, en íntima colaboración con los proyectos de formación profesional.
- Realización de acciones piloto que fomenten el empleo de colectivos especiales, prioritariamente minusválidos y parados de larga duración.
- Estudio de nuevas acciones para mejorar las condiciones de trabajo e higiene.

2.º Intensificación del diálogo social mediante:

- Incremento de la participación de los trabajadores en los trabajos comunitarios, organizando reuniones al respecto de los órganos ya existentes y constituyendo nuevos comités paritarios (ej. en los sectores en restructuración y en los sectores tecnológicamente avanzados).
- Necesidad de promover y mejorar el diálogo social en los ámbitos de interés común a través de la mejora de la información y de la consulta de los trabajadores en las sociedades de estructura compleja y empresas multinacionales. Asimismo, creación y armonización de formas institucionalizadas de consulta sobre las consecuencias de la introducción de nuevas tecnologías en la producción y generalización, en los Estados miembros, del balance social de la empresa y desarrollo de los programas de intercambio de jóvenes.

3.º Mejora de la cooperación y concertación en materia de protección social mediante:

- Realización de un presupuesto social europeo.
- Coordinación de las legislaciones en materia de Seguridad Social, así como protección de los trabajadores emigrantes y supresión progresiva de las discriminaciones entre hombres y mujeres.

relevante en cuanto instrumento potencial de la libre circulación de trabajadores y será analizada desde esa perspectiva.

Otro «gran mundo» de la Política Social es la denominada «armonización de legislaciones en materia social», que puede centrarse en la normativa referida a:

- equiparación hombre-mujer en materia de acceso al empleo, condiciones de trabajo y seguridad social;
- derechos a los trabajadores en el caso de transferencia de empresas, establecimientos o partes de los mismos;
- protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empleador;
- normativa relativa a la Seguridad e Higiene en el Trabajo.

Cabe destacar, también, las pautas de comportamiento que la Comunidad ha fijado en materia de ordenación del mercado de trabajo, lucha contra el paro, atención a los problemas laborales de los jóvenes, integración laboral de minusválidos, fijación de jornada laboral y vacaciones, etcétera.

Finalmente, hay que aludir a las importantes normas comunitarias, actualmente en fase de proyecto, que hacen referencia, básicamente, a la distribución del tiempo de trabajo (trabajo a tiempo parcial, trabajo temporal, etc.), así como a la edad de retiro, participación de los trabajadores en la empresa, fomento del trabajo de los jóvenes, etc.

Para terminar esta introducción hay que observar que en los temas sociales, por tratarse de temas conflictivos y de enorme repercusión en la opinión pública, la Comunidad se encuentra con crecientes dificultades para dictar nuevas normas aprobadas por todos los Estados miembros. No obstante, en muchas ocasiones, lo que no ha sido posible «comunitarizar» es aceptado por los distintos Estados miembros con las debidas matizaciones y adecuaciones a su propia realidad y lo que, a nivel comunitario, es un mero proyecto se convierte en derecho positivo en gran parte de los Estados. Quizás ello justifica el presente estudio y explica la necesidad de tener un marco de referencia para efectuar en su momento las adaptaciones adecuadas dentro del sistema normativo español.

En los epígrafes siguientes nos referiremos a todos los componentes mencionados de la Política Social Comunitaria haciendo especial hincapié en la Libre Circulación de Trabajadores por entender que, siendo como ya se ha dicho el principal logro en materia social, su adopción puede tener mayores repercusiones para España dentro y fuera de nues-

tras fronteras, afectando de forma muy especial a nuestro colectivo emigrante.

2. La libre circulación de trabajadores

2.1. APROXIMACIÓN CONCEPTUAL

La libre circulación de personas, como indican Plender y Pérez Santos (5), «es un objetivo aparentemente tan sólo económico, pero a la vez, también social del proyecto comunitario. La libre circulación de personas es uno de los fundamentos de la Comunidad Europea y constituye una manifestación del principio de no discriminación entre los ciudadanos de los Estados miembros en base a su nacionalidad (art. 7 del Tratado CEE)».

La libre circulación de trabajadores debe ser considerada en su doble vertiente de normativa afectante a colectivos potencialmente migratorios así como a los trabajadores y miembros de sus familias que ya ejercen un trabajo en territorio comunitario o en España.

Si buscamos una definición concreta de la libre circulación de trabajadores en su sentido actual, más que encontrarla en los artículos 48 a 51 del Tratado CEE, que establecen los principios generales, tendremos que mencionar el artículo 1.º 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, que dice así:

«Todo súbdito de un Estado miembro, sea cual fuere su residencia, tiene el derecho de acceder a una actividad salarial 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.»

Respecto a cuál es el contenido de la libre circulación de trabajadores, el artículo 48 del Tratado CEE y el Reglamento 1612/68 enumeran los derechos que connota:

— Derecho a responder a empleos efectivamente ofrecidos (la expresión práctica es la expedición de un documento denominado tarjeta de residencia de súbdito de un Estado miembro de la CEE de concesión casi automática si se cumplen los mínimos requisitos establecidos).

(5) PLENDER Y PÉREZ SANTOS: *Introducción al Derecho Comunitario Europeo*, Ed. Civitas. Madrid, 1984, p. 119.

— Derecho a desplazarse libremente, a efectos de ocupar un puesto de trabajo, por el territorio de los Estados miembros (aunque las personas pueden ser invitadas a abandonar el país correspondiente, transcurridos tres meses sin haber obtenido un empleo).

— Derecho a residir en uno de los Estados miembros a fin de ejercer allí un empleo conforme a las disposiciones legislativas reglamentarias y administrativas que regulan el empleo de los trabajadores nacionales (artículo 1 del Reglamento 1612 que se comenta más adelante).

— Igualdad de trato con los trabajadores nacionales en el acceso al empleo beneficiándose de la misma prioridad.

— Igualdad de trato en el ejercicio del empleo (condiciones de trabajo, prestaciones de Seguridad Social, salario, despido, reemplazo, ventajas fiscales, enseñanza y formación profesional, acceso a vivienda, afiliación y ejercicio del derecho sindical, etc.).

— Derecho de permanencia, en las condiciones fijadas por los reglamentos de aplicación, en el territorio de un Estado miembro después de haber ocupado un empleo.

Por lo que respecta a la *familia del trabajador*, la Comunidad fue plenamente consciente de que no cabía hablar de una libre circulación de trabajadores si quedaba coartada y condicionada por la imposibilidad del acceso al empleo de los miembros de la familia. En este sentido, el artículo 10 del citado Reglamento 1612/68 establece la reagrupación familiar con derecho a empleo, con la única condición de que el trabajador disponga de un alojamiento considerado normal para los trabajadores nacionales en la región en que esté implicado.

Además, en el artículo 11, se explicita que el cónyuge y los hijos menores de veintiún años o a cargo del trabajador de un Estado miembro tienen el derecho de acceder a toda actividad asalariada, aun cuando ellos no tuvieran la nacionalidad de un Estado miembro.

Esta reagrupación familiar con derecho a empleo es uno de los logros más importantes del Derecho Social Internacional y es un claro ejemplo a seguir en los sistemas normativos de otras instancias institucionales de carácter supranacional que se ocupan de temas afines.

A nuestros efectos, debe pensarse en la enorme trascendencia que esta disposición tiene para la mano de obra española residente en países comunitarios que pueden perfeccionar así su proceso migratorio, logrando una inserción total en los países de acogida o, en otro caso, conseguir unos ingresos acumulados que les permitan un retorno digno y con las suficientes garantías de diversa índole.

2.2. LAS LIMITACIONES A LA LIBRE CIRCULACIÓN DE TRABAJADORES

No parecería serio que una vez establecida la libre circulación de trabajadores la propia Comunidad hubiera fijado unos mecanismos limitativos que la convirtieran en algo prácticamente inoperante. En consecuencia, dos son las únicas restricciones importantes a la libre circulación: por una parte, la reserva del artículo 48.3 del Tratado de Roma «por razones de orden público, de seguridad pública y de sanidad»; por otra parte, la limitación del artículo 48.4 al señalar, en forma taxativa, que «las disposiciones del presente artículo no son aplicables a los empleos en la Administración Pública».

La Directiva de 25 de febrero de 1964, aplicada tanto a los trabajadores asalariados como no asalariados e incluso a los miembros de su familia, señaló, que la cláusula de orden público, seguridad pública y sanidad pública no puede utilizarse «con fines económicos» (art. 2.º.2) y el Tribunal de Justicia ha establecido que los citados motivos deberán estar fundados exclusivamente, en el comportamiento personal del individuo a que se aplican y la sola existencia de condenas penales no podrá motivar automáticamente estas medidas; asimismo, la caducidad del documento de identidad que haya permitido la entrada en el país de acogida y la expedición del título de residencia no podrá justificar el alejamiento del territorio.

Por lo que respecta a razones de sanidad pública, el art. 4.º de la mencionada Directiva remite a las enfermedades incluidas en el Anexo a la misma como «las únicas enfermedades o dolencias que pueden justificar la denegación de entrada en el territorio o de expedición del primer título de residencia», no pudiéndose justificar la denegación de la renovación del título de residencia o el alejamiento del territorio cuando las enfermedades sobrevengan después de la expedición del primer título de residencia (art. 4.º.3) (6).

2.3. LAS REPERCUSIONES NORMATIVAS EN ESPAÑA DE LA IMPLANTACIÓN DE LA LIBRE CIRCULACIÓN DE TRABAJADORES

De cuanto antecede se desprende la importancia que para los trabajadores españoles en el extranjero tiene la asunción plena del concepto de libre circulación de trabajadores por cuanto evitará todo tipo de discrimi-

(6) No se puede considerar como limitación, en sentido estricto, la exigencia del conocimiento del idioma correspondiente para el desempeño normal del puesto de trabajo asignado.

nación y facilitará el desplazamiento de los familiares, permitiendo, en su caso, una inserción plena en los países de acogida. Como contrapartida, destacaremos la importante problemática que originará en España la incorporación de nacionales de Países comunitarios a nuestro mercado de trabajo así como la de los miembros de su familia que, con frecuencia, se efectúa sin cumplir con los requisitos legales establecidos en España.

La opinión española y el legislador deben considerar que, una vez finalizado el período transitorio que, previsiblemente, se establecerá para la adopción plena de la libre circulación de trabajadores, todas las obligaciones dimanantes de las normas que con carácter general hemos examinado deben ser incorporadas en nuestras propias disposiciones internas en aquellos casos en que no tuvieran una aplicabilidad directa en España y, a contrario, deberán desaparecer aquellas normas españolas incompatibles con las anteriores.

Una vez considerado el contenido conceptual de la libre circulación de trabajadores, analizaremos las repercusiones que pudieran tener en el ordenamiento jurídico español.

Alguna de las normas que a continuación se citan sólo deberá modificarse a la finalización del período transitorio de siete años que suponemos se acordará en este ámbito y que estimamos es, en principio, beneficioso para todos, habida cuenta los necesarios reajustes en los mercados internos que eviten distorsiones graves y situaciones de difícil solución, incrementando las ya de por sí altas tasas de paro de cada país.

En esta ocasión, y teniendo en cuenta la especificidad e importancia de la libre circulación de trabajadores, analizaremos las normas comunitarias de mayor relieve al respecto y su incidencia en la legislación española.

2.3.1. *Normativa CEE relativa a la residencia, desplazamiento y expulsión de extranjeros (7)*

Los preceptos comunitarios en la materia que, como se recordará, facilitan en grado sumo la posibilidad de acceso a los distintos países, ga-

(7) Las más importantes normas CEE al respecto son:

- Directiva 64/228/CEE, de 25 de febrero, para la coordinación de medidas especiales destinadas a extranjeros en materia de desplazamiento y residencia, justificadas por razones de orden público, de seguridad pública y de salud pública.
- Directiva 68/360/CEE, de 15 de octubre, relativa a la supresión de restricciones a los desplazamientos y a la estancia de los trabajadores en los Estados miembros así como a su familia en el interior de la Comunidad.

rantizan la estancia incluso después de haber tenido un empleo y limitan enormemente la posibilidad de expulsión. En España afectarán entre otras, a las siguientes disposiciones:

- Decreto 522/74, de 14 de febrero, sobre régimen de entrada, permanencia y salida del territorio español.
- Real Decreto 1031/1980, de 3 mayo, sobre concesión y prórroga de permisos de trabajo y permanencia y autorizaciones de residencia.
- Circular 1/78 de la Dirección General de Empleo y Promoción Social dando instrucciones sobre concesión de permisos de trabajo y autorizaciones de residencia a extranjeros.
- Circular 2896, de la Dirección General de Asuntos Consulares, dando normas de expedición de visados a extranjeros que pretendan permanecer en España por periodo superior a noventa días.

No cabe aquí la glosa de las disposiciones españolas pero sí cabe decir, con carácter general, que todas ellas se basan en la limitación de las concesiones de residencia, supeditándolas a razones económicas (situación de los correspondientes mercados de trabajo) y dando prioridad total a los trabajadores españoles sobre los extranjeros.

Desde el momento de finalización del período transitorio, en España deberá permitirse la entrada a los beneficiarios del Reglamento 1612 con la simple presentación de una tarjeta de identidad. Asimismo, las posibles causas actuales de expulsión —actividades contrarias al orden público, forma de vida, conducta o relaciones improcedentes— (a las que, en honor a la verdad sólo se recurre excepcionalmente) deberán restringirse a las ya mencionadas antes (orden público, seguridad pública y sanidad pública), siguiendo las pautas de clara restrictividad emanadas del Tribunal de Justicia.

En España sería necesario crear la carta de residencia de súbdito de

-
- Reglamento 1251/70 de la Comisión, de 29 de junio, relativo al derecho de los trabajadores a residir en el territorio de un Estado miembro después de haber ocupado un empleo.
 - Directiva del Consejo, de 18 de mayo de 1972, 72/194/CEE, por la que se extiende a los trabajadores que ejercen el derecho de residencia después de haber ocupado un empleo, el campo de aplicación de la directiva 64/224.
 - Tema de especial importancia pese a su bajo rango normativo, puede ser la declaración de 25 de marzo de 1969 de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, relativa a los refugiados, que recomienda «que la entrada en sus territorios, para ejercer una actividad asalariada, de los refugiados según la Convención de 1951 y establecidos en el territorio de otro Estado miembro, debe ser analizada con especial favor».
- En España no es previsible se originen graves problemas ya que España ha ratificado la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y el Protocolo de Nueva York de 31 de enero de 1967.

un Estado miembro de la CEE y es evidente que la nueva ley de extranjería y las disposiciones reglamentarias que la desarrollen deberán recoger la situación prioritaria de los nacionales de países comunitarios o, al menos, deberán dejar bien abierta la inserción normativa directa de los actos comunitarios de referencia.

No debe olvidarse, por último, que, en todo caso, los nacionales de los países miembros tendrían la misma posibilidad que cualquier ciudadano español para presentar los recursos correspondientes.

La aplicación del derecho de residencia, después de haber tenido un empleo, no parece presentar problemas técnicos especiales en España, salvo pequeñas modificaciones sobre regulación de tasas que, por supuesto, no entrañarían dificultades mayores.

2.3.2. *Normativa CEE relativa a la libre circulación de trabajadores propiamente dicha*

La norma comunitaria de mayor relevancia que instaaura el sistema de la libre circulación de trabajadores es el Reglamento 1612/68 del Consejo, de 15 octubre de 1968, que afectará a múltiples disposiciones españolas hoy vigentes, en unos casos desde la adhesión y, en lo que respecta al acceso al empleo y posiblemente en materia de empleo de familiares, una vez transcurrido los plazos correspondientes de adaptación.

Las disposiciones españolas que se verán afectadas serán las siguientes:

— Ley 29/68, de 20 junio, que fija las exacciones por expedición de permisos de trabajo a súbditos extranjeros (modificado por Decreto-ley 26/77, de 24 mayo, que revisa las tasas y tributos parafiscales).

— Decreto 1870/68, de 27 julio, por el que se regula el empleo, régimen de trabajo y establecimiento de los extranjeros en España.

— Tratado de establecimiento Hispano-Alemaán de 1970.

— Decreto 522/74, de 14 febrero, que regula el régimen de entrada, permanencia y salida en el territorio español de los extranjeros en general.

— Real Decreto 1617/78, de 2 junio, por el que se autoriza al director general de Seguridad a delegar en los gobernadores civiles las facultades que le corresponden en materia de entrada, permanencia y salida de extranjeros.

— Instrumento de adhesión de España a la Convención del Estatuto de los Refugiados, de 22 de julio 1978, hecho en Ginebra el 18 julio 1951, y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, hecho en New-York el 31 de enero de 1967.

— Circular 1/78, de la Dirección General de Empleo y Promoción Social, dando instrucciones sobre concesión de permisos de trabajo y autorizaciones de residencia a extranjeros.

— Circular 2896, de la Dirección General de Asuntos Consulares, dando normas de expedición de visados a extranjeros que pretendan permanecer en España por periodos superiores a 90 días.

— Orden de 4 de octubre 1979 por la que se regula la concesión de permisos de trabajo de validez restringida a extranjeros.

— Real Decreto 1031/1980, de 3 mayo, sobre concesión y prórroga de permisos de trabajo y permanencia y autorizaciones de residencia.

— Asimismo pueden verse afectadas las disposiciones españolas que otorgan un régimen preferencial en materia de permisos de trabajo a nacionales de Estados que tengan o hayan tenido vínculos especiales con España.

De todas las disposiciones precedentes cabe destacar el necesario cambio de normativa referida a la concesión de permisos de trabajo (dado que están exentos de tal necesidad los trabajadores provenientes de países comunitarios) y en especial del Decreto 1870/68, de 27 de julio (por el que se regulan el empleo, régimen de trabajo y el establecimiento de extranjeros en España), que supedita la concesión de permisos de trabajo a extranjeros a que ningún español manifieste el deseo de ocupar el puesto solicitado y acredite reunir la competencia precisa para su desempeño.

Evidentemente, España deberá equiparar a los trabajadores españoles con los comunitarios, en materia de concesión de permisos de trabajo, al finalizar el periodo transitorio que se establezca, aunque, como indica Francisco Javier Casas (8), «no se comprende muy bien la política de puertas abiertas seguida en materia de concesión de permisos de trabajo cuando los países europeos tienen desde 1974 prácticamente bloqueada la contratación de trabajadores españoles».

En relación a los *permisos de trabajo por cuenta propia*, el Real Decreto 1884/78, de 26 de julio, señala como criterios que deben ser tenidos en cuenta los de repercusión del establecimiento proyectado en materia de creación de puestos de trabajo, el grado de saturación de la zona y la reciprocidad en los países de extracción de los solicitantes.

En relación a la *igualdad de trato* que recogen los artículos 7.º a 10 del Reglamento 1612, podemos señalar que, con carácter formal, el artículo 8.º del Decreto 1870/68 establece el principio de no discriminación en

(8) FRANCISCO JAVIER CASAS: «Trabajadores extranjeros en España bajo la óptica de adhesión a la CEE». *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 8 núm.1, enero 1984, p. 74.

cuanto «al salario y demás condiciones de trabajo, que no podrán ser inferiores a los fijados para los trabajadores españoles en similares circunstancias». Además, el Estatuto de los Trabajadores se aplica también con carácter generalizado, salvo alguna excepción que en él se explicita.

Pese a cuanto antecede, la doctrina se muestra excéptica en relación a la similitud de la no discriminación comunitaria y española (que para muchos, no iría más allá de la igualdad salarial) habida cuenta que, por ejemplo, el artículo 13 del citado Decreto establece que «cuando una empresa sea autorizada para realizar despidos, se efecuarán éstos dentro de cada categoría profesional empezando por el personal extranjero» y no cabe hablar en la actualidad de las mismas ventajas sociales y fiscales, ni de similar orientación profesional, readaptación y aprendizaje, ni se benefician de todas las ventajas concedidas a los trabajadores nacionales en materia de alojamiento, despidos, etc. (según se propugna por el artículo 9.º del Reglamento 1612/68).

A la vista de la normativa española y, en concreto, del arbitrio reconocido del Ministerio de Trabajo, que condiciona la concesión de permisos de trabajo a su evaluación de la situación nacional de empleo, «parece inexcusable la unificación y actualización en un único cuerpo legal de la normativa en materia de residencia y trabajo de extranjeros en España» (9).

2.3.3. *La libre circulación de trabajadores y los derechos sindicales de los trabajadores*

El Reglamento 312/76 CEE, amplía las posibilidades sindicales de los trabajadores que se desplazan en el interior de la Comunidad en orden a poder participar en los órganos de gestión del sindicato, figurar como miembro en los órganos de representación de la empresa, etc.

En España, las dificultades que antes podrían encontrarse (pues se exigía el principio de reciprocidad para ser elegido en las elecciones a Comité de Empresa) parecen han sido solventadas a través de la reforma del artículo 69 del Estatuto de los Trabajadores.

La Ley Sindical de 1984, pendiente de recurso ante el Tribunal Constitucional, confirma y recoge los preceptos comunitarios.

(9) FRANCISCO JAVIER CASAS: Véase *op. cit.*, anteriormente, p. 75.

2.3.4. *Los mecanismos reguladores de los mercados de empleo. El sistema SEDOC*

La libre circulación no sería viable sin un instrumento que, a modo de oficina de empleo a nivel CEE, posibilitara el intercambio de ofertas y demandas.

En el año 1968, y a través del Reglamento 1612, se estableció un sistema de colaboración entre los distintos Estados miembros y de éstos 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 sistema de compensación permite hacer viable la prioridad comunitaria para la ocupación de los puestos de trabajo disponibles, si bien la teórica preferencia está siendo cuestionada dado que en la práctica, frecuentemente, los distintos países han contratado mano de obra procedente de países terceros por resultar más barata y, por otra parte, presentar menores exigencias relativas a condiciones de trabajo. El SEDOC, puesto en funcionamiento por una Decisión de la Comisión de 8 de diciembre de 1972, se encuentra en una fase de experimentación y, hasta el momento, sus acciones han sido limitadas y realmente costosas.

En relación al SEDOC, en nuestro país debe prepararse la infraestructura informativa adecuada que permita (incluso antes de la adhesión) el correcto funcionamiento del sistema y, muy en especial, deben homogeneizarse los códigos y nomenclaturas correspondientes (10).

2.3.5. *Normativa CEE sobre escolarización de los hijos e intercambio de jóvenes trabajadores en el interior de la Comunidad Económica Europea*

La directiva 77/486 del Consejo, de 27 de julio, viene a reforzar la igualdad de trato a que se hace referencia en el Reglamento 1612, a fin

(10) No entraremos aquí en el análisis de la convalidación de títulos que es prerequisite del ejercicio de muchas actividades. Baste recordar que en la Comunidad, a nivel superior, solamente están debidamente homologadas las especialidades sanitarias y hasta cierto punto el ejercicio de la abogacía, al menos en calidad de asesores jurídicos.

Se han aprobado directivas sobre acceso a actividades que no son de profesiones liberales, particularmente referidas a transportistas de carretera, profesionales, peluqueros, etc., pero se trata exclusivamente de establecer una cierta correspondencia en las condiciones de acceso a la profesión en los países miembros.

A nivel de cualificación profesional, base indudable por el correcto desarrollo del sistema SEDOC, sólo se han realizado estudios piloto propiciados por el Centro de Estudios de Formación Profesional, ubicado en Berlín.

de situar a los hijos de los trabajadores emigrantes en las mismas condiciones que los de los nacionales, al brindarles las mejores posibilidades de formación cultural y profesional.

Las medidas concretas que España, al igual que el resto de países CEE, deberá aplicar desde la adhesión van dirigidas, fundamentalmente, a la enseñanza del idioma del país receptor para posibilitar su rápida integración y el acceso a la enseñanza normal.

Además, se propugna la enseñanza de la lengua y de la cultura de origen lo que obligará a determinados esfuerzos en España si bien y como se apunta en un estudio básico realizado por el Ministerio de Trabajo (11), el problema es más aparente que real dada las características socio-económicas de los emigrantes comunitarios en España.

En esta misma área educativa, también debe mencionarse la Decisión 79/642 CEE del Consejo que establece un Programa común para facilitar el intercambio de jóvenes trabajadores en el interior de la Comunidad y que no parece plantear mayores dificultades en nuestro país dado que ya se realizan determinadas actuaciones al respecto, que deberán incrementarse ofreciendo posibilidades formativas a jóvenes comunitarios, favoreciendo su toma de conciencia de los problemas del mundo laboral y potenciando su puesta en contacto con los medios profesionales oportunos.

2.4. LA POSICIÓN COMUNITARIA RESPECTO A LOS EMIGRANTES DE PAÍSES TERCEROS

La libre circulación de trabajadores no se agota, como es obvio, en las disposiciones que hemos considerado sino que se manifiesta también en la actitud de la CEE en relación a los colectivos emigrantes de países terceros y merece la pena que dediquemos unas líneas al tema, a fin de analizar la actitud potencial de España en relación a los nacionales de países terceros si siguiera las pautas comunitarias en ese campo.

El Consejo, en el año 1972, consideró como prioritario la elaboración de un programa en favor de los colectivos emigrantes para mejorar las condiciones de la libre circulación de trabajadores (incluidos en 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

(11) Véase estudio sobre repercusiones normativas realizado en el seno del Instituto de Estudios Laborales y de la Seguridad Social. Madrid, 1984.

entre los trabajadores comunitarios y extracomunitarios en materia de condiciones de vida y trabajo.

La Comisión trabajó sobre las líneas a las que acabamos de hacer referencia preparando un ambicioso programa que, no obstante, no tuvo ningún reflejo normativo posterior.

Las nuevas circunstancias socio-económicas, derivadas de la gran crisis del 73, hicieron que los objetivos fijados en los años precedentes parecieran inalcanzables y, en consecuencia, se fijaran metas más próximas y de menos alcance.

En este sentido se dictó una *Resolución del Consejo de 9 de febrero de 1976 que recoge el Programa de acción en favor de los trabajadores emigrantes y de los miembros de sus familias*, haciendo especial hincapié en la mejora de la situación de los trabajadores emigrantes y los miembros de su familia que ya se encuentran en los Estados miembros.

En particular, en la Resolución, se consideraron, una vez más, las medidas susceptibles de reforzar la humanización de la libre circulación de trabajadores (ofreciéndoles una asistencia adecuada en el país de acogida y favoreciendo y auxiliando su retorno y reintegración en el país de origen), de eliminar progresivamente las limitaciones no justificadas de sus derechos socio-laborales y de promover la igualdad de trato en materia de condiciones de vida y trabajo.

Finalmente, registramos el *comunicado de la Comisión al Consejo sobre armonización de las políticas migratorias ante terceros países, de 23 de marzo 1979*, en el que cobran especial relieve los criterios restrictivos ya apuntados en etapas anteriores.

La Comisión estableció, en esta ocasión, una tipología de trabajadores emigrantes subrayando que, ante la tercera ampliación comunitaria, sería preciso que los Estados candidatos acepten periodos transitorios antes de que sus ciudadanos se beneficien del libre acceso integral al mercado de trabajo y, a la vez, se planteó la conveniencia de «concluir convenios a nivel comunitario y, a corto plazo, reforzar las políticas favorecedoras del retorno de emigrantes a su país de origen y multiplicar las medidas contra la migración clandestina y el empleo ilegal».

Como síntesis final, cabe decir que los buenos deseos se han quedado en eso y, por el contrario, se han perfilado líneas de marcada restrictividad en lo que se refiere a la plena equiparación de los emigrantes, aunque la «involución» comunitaria no es exclusiva ya que en este mismo sentido el Consejo de Europa aprobó, en 1977, el «Estatuto Jurídico del emigran-

te» (ratificado recientemente por España) que es más limitativo que la Carta Social Europea del año 1961.

Para España ninguna nueva obligación parece derivarse de cuanto antecede sino más bien un aparato en el que apoyar, caso de que así se estimara operativo, una política de restrictividad.

2.5. SÍNTESIS FINAL SOBRE LOS EFECTOS EN ESPAÑA DE LA LIBRE CIRCULACIÓN DE TRABAJADORES

No podemos olvidar, con Eric Thomas (12), que la materia que nos ocupa pertenece fundamentalmente al campo de las ciencias económicas y sociales, aunque no pueda tratarse independientemente de sus aspectos jurídicos.

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, muy especialmente en estos momentos en que la Comunidad experimenta un grave y progresivo deterioro en sus oportunidades de empleo.

Es tópicó decir que, en materia migratoria, la oferta de empleos genera la demanda y, además, 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.).

Interesa señalar que, para evitar problemas como los apuntados en el párrafo anterior así como el progresivo deterioro de las oportunidades de empleo en puestos de alto nivel de cualificación, etc., la principal solución estriba en preparar nuestra mano de obra siguiendo una rigurosa política

(12) ERIC JEAN THOMAS: *Les travailleurs immigrés en Europe, quel statut?*. Unesco Paris, 1981, p. 9.

de formación profesional apoyada en los correspondientes estudios provisionales que permitan una ulterior programación, a todos los niveles, acorde con las necesidades detectadas.

La libre circulación de trabajadores, debidamente controlada, es indudable beneficiará a los distintos Estados miembros que contarán con una mano de obra más cualificada y más ajustada a sus necesidades específicas.

En España es imprescindible revisar la normativa reguladora del trabajo de los extranjeros en España, en el sentido de responder exactamente a lo preceptuado por la Comunidad, una vez superado el previsible período transitorio. Sin perjuicio de ello, debe aplicarse con rigor y seriedad la normativa española vigente en materia de concesión de permisos de residencia y trabajo pues la «magnanimidad» de que se ha hecho gala en el pasado deteriora sensiblemente la posición de partida española y, en último término, afecta de manera negativa a nuestro mercado de trabajo.

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. Todo ello requerirá ajustes legales que permitan una equiparación absoluta en los distintos órdenes (fiscal, transporte, sanitario, etc.).

Un factor más a tener en cuenta es la favorable situación en nuestro país de los trabajadores iberoamericanos, filipinos, andorranos y ecuatoguineanos a los que, en virtud de la Ley 118/69 y disposiciones concordantes, se los exime de la necesidad de obtención de permiso de trabajo.

España, en su caso, puede seguir concediendo 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 afecta al acceso al empleo y a las condiciones de trabajo.

Puede pensarse que la muy previsible imposición comunitaria de un período transitorio en este sector hace que las medidas a tomar no revistan excesiva urgencia. Grave error que pagaríamos caro al no adecuar con tiempo suficiente nuestras estructuras socio-profesionales y de empleo a una nueva realidad que transformará radicalmente muchas de las pautas vigentes.

3. La formación profesional

Trataremos separadamente el tema de la formación profesional por ser un instrumento de primera magnitud dentro de la política comunitaria de empleo y un factor decisivo para potenciar la libre circulación de trabajadores pese a que, a nuestro juicio, no se ha desarrollado aún de forma adecuada el artículo 128 del Tratado de Roma del que se desprendía un mandato al Consejo para establecer los principios generales para la puesta en práctica de una política común de formación profesional.

Una decisión del Consejo de 2 de abril de 1963 fijó de forma muy general los principios reguladores y, entre ellos, cabría destacar el derecho a recibir una formación profesional de amplia base que permitiera ulteriores adaptaciones a distintos puestos de trabajo; además, debiera favorecerse el perfeccionamiento y eventualmente la readaptación profesional, destacando, en cualquier caso, la conveniencia de efectuar estudios previsionales para estimar correctamente las necesidades y orientar e informar a los alumnos de cara a su acertada inserción en el mercado de trabajo.

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 subrayamos la Recomendación de 6 de julio de 1977 relativa a la preparación profesional de los jóvenes en paro o amenazados de perder su empleo y la Resolución de 18 de diciembre de 1979 sobre la formación recurrente de los jóvenes.

El muy preocupante hecho de la falta de adaptación de los temas de formación profesional a las necesidades económicas y sociales ha motivado que, en los últimos tiempos, se hayan aprobado dos importantes disposiciones no tanto por su rango normativo como por su contenido:

— «Resolución relativa a las medidas en el ámbito de la formación profesional y las nuevas tecnologías de la información», que propugna un número de iniciativas específicas de interés común destinadas especialmente a las pequeñas y medianas empresas, a las grandes empresas de servicios, así como a la utilización de nuevas tecnologías en la enseñanza (11 de julio 1983).

— «Resolución sobre las políticas de formación profesional en la Comunidad Europea para los años 80» que propone un programa de acción de cinco años centrado en tres grandes prioridades de interés común: la preparación social y profesional de los jóvenes, los programas que fomenten una igualdad de oportunidades para las mujeres y la pla-

nificación y organización de medidas formativas a nivel local y regional (11 de julio 1983).

La formación profesional cobra especial importancia dentro del capítulo social si se considera que prácticamente todas las ayudas concedidas por el Fondo Social Europeo (véase más abajo) exigen acciones formativas tanto para los trabajadores normales como para aquellos que ofrecen especiales dificultades para su inserción en el mercado de trabajo (segunda generación de emigrantes, minusválidos, trabajadores maduros afectados por procesos de reconversión, etc.).

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.

En anteriores ocasiones (13) hemos destacado las líneas básicas de futuro 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. En general, deben combinarse el trabajo y la formación, pues ello favorece 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. Asimismo, es recomendable concertar las actividades formativas con las empresas, siendo osados en la programación de nuevas enseñanzas (posibilidad de carreras «híbridas» que han sido ensayadas con éxito por los centros privados de formación en el mercado de alta cualificación, etc.).

— 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.

(13) J. A. PEREDO y otros: *El paro juvenil*. Centro de Estudios Sociales del Valle de los Caídos. Madrid 1980, pp. 205 y ss.

— Se procurará incrementar las acciones formativas destinadas a jóvenes que, como es sabido, es el colectivo que más preocupa en la actualidad.

— De forma concreta, deberá procurarse que, en el desarrollo del Acuerdo Económico Social se fomente al máximo la formación en alternancia (recurrente) propugnada por la Comunidad.

4. La seguridad social de los trabajadores migrantes

4.1 LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

Las normas relativas a la Seguridad Social de los trabajadores emigrantes son consecuencia de la libre circulación de trabajadores y prerrequisito de la misma al posibilitar lo que pudiéramos denominar «una movilidad sin riesgos excesivos».

En un importante estudio (14) sobre la Seguridad Social española ante su ingreso en la CEE, Bernardo Diez nos recuerda que las actividades comunitarias en materia de Seguridad Social han discurrido tanto en la vertiente de la armonización como en la de coordinación de los sistemas normativos, si bien, en el caso español, se trata mucho más de coordinar ya que la armonización se realizó, fundamentalmente, en los momentos previos y en la primera época de funcionamiento del Mercado Común. «España no tuvo la oportunidad histórica de compatibilizar su sistema legal con el de los demás países constituyentes y deberá ajustarse, como país adherente, a las normas mínimas impuestas por el bloque normativo y compatibilizado, aunque no uniforme, establecido por el Tratado de Roma y plasmado en los Reglamentos 1408/71 y 574/72, ambos en materia de Seguridad Social».

No debe olvidarse, sin embargo, como ha señalado Phillipa Watson, que aunque las normas de coordinación inciden sólo sobre el funcionamiento, el contenido legal de las legislaciones nacionales queda afectado por la coordinación en la medida en que sus campos de aplicación se amplían.

Las normas coordinativas comunitarias, en materia de Seguridad So-

(14) BERNARDO DIEZ: *La Seguridad Social ante la CEE*. Conferencia pronunciada en el Pazo de Mariñán en el curso organizado por la Universidad Menéndez Pidal sobre «La emigración y el ingreso de España en las CC.EE.» —próxima publicación—. (El estudio que sirvió de base a la conferencia pronunciada por Bernardo Diez fue realizado por el Instituto Nacional de la Seguridad Social.)

cial, en principio, no crean ningún nuevo derecho o prestación ni siquiera pretenden unificar los sistemas de los distintos Estados, sino solamente establecer las principales reglas procedimentales que permitan a los trabajadores beneficiarse de las diferentes ayudas, prestaciones, subsidios, etc., como si de nacionales del Estado en cuestión se tratara. En resumen, 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;
- principio de prorrata temporis para el pago de las prestaciones.

Los Reglamentos Comunitarios 1408 y 574 no vienen, por otra parte, a sustituir totalmente a los convenios firmados en materia de Seguridad Social entre los Estados miembros ya que permiten el mantenimiento en vigor, tras la negociación correspondiente, de las cláusulas de los mismos que las partes contratantes estiman como más favorables para los trabajadores interesados (15).

4.2. LAS REPERCUSIONES EN ESPAÑA DE LA NORMATIVA COMUNITARIA EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL

Un primer problema, aún no dilucidado, es saber si existirá algún período transitorio en este ámbito.

La postura española de aplicación total del *acquis social* desde la adhesión, se ve reforzada en materia de seguridad social por considerar gratuita la transitoriedad, poco onerosa para los países CEE y, a la contra, ser causa de importantes cambios estructurales en el sistema español de seguridad social.

Aunque, como queda dicho, los Reglamentos comunitarios en este campo tienen carácter objetivo o de mera coordinación normativa, a nuestros efectos supone un incremento notorio de prestaciones y obligan a proporcionar un importante número de servicios, fundamentalmente de

(15) La no aplicación durante un cierto período de los Reglamentos CEE de Seguridad Social comportaría la plena validez de los actuales convenios bilaterales suscritos por España con la mayor parte de los Países miembros, aunque se registraría un vacío legislativo con Dinamarca (convenio en negociación), Irlanda y Grecia.

tipo sanitario, no sólo a los trabajadores sino también a los turistas y a los comunitarios residentes en nuestro país por motivos extralaborales (véase más adelante).

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.

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

Por otra parte, sería conveniente que las futuras normas reguladoras de la Seguridad Social española se ajustaran a las pautas preceptuadas por la Comunidad y a las disposiciones vigentes en el ámbito del derecho comparado.

En la duda, por tanto, de la existencia o no de un período transitorio en materia de Seguridad Social se abordará el estudio de las dos prestaciones que pueden tener mayor incidencia en España ante la integración en el Mercado Común, que son la asistencia sanitaria y las prestaciones familiares.

En relación con las otras prestaciones, como apunta Bernardo Díez, «entendemos que España, como país de emigración, ha alcanzado en el aspecto sustantivo un nivel de cobertura, instrumentado por vía convencional, que le va a permitir pasar sin grandes traumas al sistema multilateral de prestaciones regulado por el Reglamento 1408/71» (16).

a) *Asistencia sanitaria.* La aplicación de las reglas comunitarias en materia de asistencia sanitaria supone (habida cuenta que las prestaciones en especie deben ser efectuadas por la institución del Estado de residencia del interesado) la ampliación del colectivo de beneficiarios a proteger por los servicios sanitarios de la Seguridad Social española, agravando las actuales deficiencias por las características de temporalidad y concentración de los asegurados en Gran Bretaña, Francia (la asistencia sanitaria no está prevista en los correspondientes convenios), Dinamarca, Grecia e Irlanda (no existencia de convenio con estos tres países). Además, se incrementarán los gastos de asistencia sanitaria con

(16) Véase BERNARDO DÍEZ, *op. cit.*

cargo a España, debido a que se deberá prestar asistencia sanitaria a los turistas españoles en Gran Bretaña y Francia así como a los asegurados españoles y a los miembros de sus familias que se encuentran en Dinamarca, Grecia e Irlanda. Esta asistencia prestada por los citados países será reembolsada por la Seguridad Social española.

También podría hablarse de un previsible aumento de los gastos de gestión de la asistencia sanitaria al no estar previsto su reembolso y, por ello, será preciso operar cambios importantes para determinar realmente los gastos individuales y costos medios tanto en lo que se refiere al consumo médico como farmacéutico.

Finalmente, no se debe olvidar las posibles incidencias de orden jurídico y político interno dado que los servicios sanitarios han sido objeto de transferencias generalizadas a las Comunidades autónomas en España.

b) *Prestaciones familiares.* Aún no se ha logrado un acuerdo en la negociación sobre el tema de las prestaciones familiares pero es bien sabido que la Comunidad ha solicitado un período transitorio de siete años (coincidente con el previsto para el acceso al empleo dentro de la libre circulación de trabajadores) durante el cual las prestaciones para los familiares de los trabajadores españoles en Países comunitarios que residieran en España se regirán conforme a la regla del país de residencia que, como es bien sabido, es el régimen vigente en Francia.

El punto crucial de la conflictiva negociación sobre el tema radica en la gran diferencia entre las cuantías de las prestaciones familiares en los Países de la Comunidad Económica Europea y en España pese a que, a través de la negociación bilateral, España ha conseguido un nivel más alto de prestación que mejora notablemente la exigua asistencia española (17).

c) *Invalidez.* Prácticamente no habría repercusiones en España por este motivo dado que nuestros actuales convenios bilaterales son plenamente acordes con la normativa comunitaria que, en unos casos, prevé que la cuantía de las prestaciones es independiente de los períodos de seguro (en cuyo caso la prestación corre a cargo de la última de las instituciones en que haya estado asegurado el interesado antes de producirse la invalidez) o bien se trata de legislaciones según las cuales la cuantía de las prestaciones depende de los períodos de seguro o de residencia (funcionando, en este caso, las reglas de prorrateo temporal).

(17) En caso de que la Delegación española se viera obligada a solicitar un período transitorio para todas las materias relativas a Seguridad Social en vista del período transitorio solicitado por la Comunidad para las prestaciones familiares, la situación de los trabajadores españoles quedaría cubierta de forma aceptable a través de los convenios bilaterales, que mantendrían su plena vigencia hasta la finalización del posible período transitorio.

Como hemos dicho, España tiene firmados convenios bilaterales que prevén que la pensión de invalidez sea a cargo del país a cuya legislación estuvo sometido el asegurado en último lugar (Bélgica, Francia, Países Bajos y Reino Unido) y otros convenios en los que la cuantía de la pensión viene determinada en función de los periodos de seguro (Alemania Federal, Italia, Luxemburgo y Dinamarca —en vías de negociación—).

d) *Vejez*. La normativa comunitaria funciona en base al principio de totalización múltiple pero no se acepta el principio de legislaciones separadas pese a la jurisprudencia contraria al respecto. En efecto, el Reglamento 1408 fija como límite de las pensiones obtenidas por una misma persona la cuantía más alta obtenida en un país, bajo la ficción legal de que todos los periodos de seguro cumplidos se hubieran efectuado en dicho país.

En relación a la regla de «limitación de pensión teórica más alta», en las negociaciones mantenidas por España para salvar cláusulas más favorables de los acuerdos bilaterales en materia de Seguridad Social, solamente Italia mostró su buena disposición para mantener el principio de las legislaciones separadas, aunque es previsible que la propia Comunidad impida algún acuerdo en este sentido debido a la no aceptación del principio por otros países miembros.

e) *Pensión de orfandad*. En este ámbito se plantea una grave dificultad para España al considerar las prestaciones familiares y a la pensión de orfandad como prestaciones de la misma naturaleza, estableciendo una incompatibilidad en las mismas, a tenor de lo dispuesto en el tantas veces citado Reglamento 1408.

Nuestros convenios bilaterales admiten la compatibilidad plena de las pensiones mencionadas en el párrafo precedente y, en consecuencia, la Delegación española en la negociación ha solicitado la compatibilización de las mismas apoyándose en argumentos de legislación interna, convenios suscritos por España y jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades.

f) *Desempleo*. La normativa comunitaria prevé la exportación de esta prestación con una limitación en el tiempo de tres meses, siempre que se reúnan determinados requisitos que se explicitan en el Reglamento.

La exportabilidad de referencia resulta beneficiosa para nuestros trabajadores emigrantes porque, en la mayor parte de los convenios bilaterales de España con los Países CEE no está prevista la exportación de las prestaciones por desempleo, excepto en la República Federal de Alemania. Asimismo, la norma supondrá una mejora financiera para las instituciones españolas competentes porque, en muchas ocasiones, las

prestaciones corrian a cargo de España en virtud de la Ley Básica de Empleo.

Si bien es cierto que España se verá obligada a asumir la carga financiera de los emigrantes retornados al país de origen que se hallan en paro total y que se pongan a disposición de los servicios de empleo en el territorio del Estado donde van a residir, la incidencia será mínima en España dado que el expresado cargo está siendo ya soportado por nuestro país.

5. El Fondo Social Europeo

5.1 NATURALEZA Y ALCANCE DEL FONDO SOCIAL EUROPEO

El Fondo Social Europeo, 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 de la Comunidad Económica Europea.

En su primera época, el Fondo Social Europeo era una mera caja de compensación sin poder de iniciativa en cuanto tal y realizando intervenciones a posteriori cuando los beneficiarios encontraban empleo, lo que favorecía a los países con una más favorable situación en el mercado de trabajo.

En la actualidad, señala, con precisión, Jesús Barroso (18): «con carácter general, el Fondo Social Europeo aporta su concurso financiero a la realización de proyectos que contribuyen a mejorar la situación del empleo en la Comunidad, favorece las políticas tendentes a cualificar profesionalmente a la mano de obra y a desarrollar sus posibilidades de empleo y contribuye, particularmente, a la integración e inserción socio-profesional de los jóvenes y de los trabajadores desfavorecidos, a la adaptación de la mano de obra a los nuevos requerimientos, al desarrollo del mercado de trabajo y a los cambios tecnológicos, así como a la reducción de los desequilibrios regionales en el mercado de trabajo».

Los gastos susceptibles de ayuda del Fondo Social Europeo son los destinados a cubrir:

(18) JESÚS BARROSO: *El Fondo Social Europeo*, estudio de base para el Acuerdo Económico Social. Madrid, septiembre 1984.

- los ingresos de las personas que realizan cursos de formación profesional;
- los gastos derivados del funcionamiento de los cursos de formación profesional (gestión, alojamiento, desplazamiento, etc.), incluidos los costos de formación del personal docente y de amortización de las instalaciones, así como los de orientación profesional de los beneficiarios);
- adaptación de puestos de trabajo en el caso de trabajadores minusválidos;
- prestaciones destinadas a facilitar el desplazamiento y la integración socio-profesional de los trabajadores emigrantes así como de los miembros de su familia;
- concesión, durante un plazo máximo de doce meses, de ayudas a la contratación de jóvenes menores de veinticinco años en empleos creados por empresas o que responden a necesidades colectivas;
- realización de estudios o de acciones tendentes a preparar proyectos financiados por el Fondo, a evaluar su eficacia o a facilitar los intercambios de experiencias, así como aplicaciones innovadoras;
- ayudas a instructores de formación, asistentes de desplazamiento, etcétera.

Desde otro punto de vista, el 95 por 100 de las ayudas del Fondo se destinan a acciones inscribibles en el marco de la política de empleo y el 5 por 100 restante a acciones de innovación directa o indirectamente relacionadas con el empleo o a la evaluación de otras acciones subvencionadas por el Fondo.

Los beneficiarios de las ayudas del Fondo pueden ser organismos públicos o privados y el 75 por 100 de sus ayudas deben dedicarse a jóvenes menores de 25 años que, como es conocido, es un colectivo que preocupa especialmente a la CEE por su volumen, incremento constante y gravedad de los problemas que plantean especialmente a la hora de su inserción en el mundo del trabajo.

Las ayudas, concedidas en el marco de las políticas de empleo de los Estados miembros (a lo que, como se recordará, se dedica el 95 por 100 del presupuesto) se otorgan de la siguiente manera:

- El 40 por 100 de los créditos disponibles se destinan a acciones en favor del empleo en las regiones de prioridad absoluta y tasa mejorada que, en la actualidad, son: Groenlandia, Departamentos Franceses de Ultramar, Irlanda, Irlanda del Norte, Mezzogiorno italiano y Grecia.

Este grupo se incrementará posiblemente con todo el territorio nacional portugués, y España ha propuesto que sean incluidas las siguientes

comunidades autonómicas —en las que se registra un valor añadido bruto por habitante inferior a la media nacional—: Andalucía, Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Ceuta, Extremadura, Galicia, Melilla y Murcia.

— El 60 por 100 restante se concentra en zonas de paro elevado y de larga duración y/o en reestructuración industrial o sectorial y, anualmente, la Comisión fija, en sus orientaciones para la gestión del Fondo, las zonas de cada país que tendrían un carácter prioritario, en base a unos mecanismos estadísticos objetivamente establecidos (paro y valor añadido bruto per cápita).

5.2. EL FONDO SOCIAL EUROPEO Y LA INTEGRACIÓN DE ESPAÑA EN LA CEE

Dentro del proceso de negociación de la adhesión de España a las Comunidades Europeas, la Delegación española ha manifestado reiteradamente su disposición a aplicar el acervo comunitario íntegro del Fondo Social Europeo, desde el momento de la adhesión.

Con carácter instrumental, destacamos la absoluta necesidad de preparar con antelación suficiente (antes del 21 de octubre del año previo a la adhesión) 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 por 100 de los créditos y ayudas que, en teoría, les hubiera correspondido.

Especial gravedad puede tener la necesaria cofinanciación 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 conocedor en profundidad del Fondo para estar plenamente capacitado en la realización de proyectos homologables con los que presenten otros países comunitarios.

Desde otra perspectiva, recuerda Jesús Barroso (19), «es necesario decir cuál va a ser la naturaleza, encuadramiento orgánico, rango y misiones de la Unidad administrativa (célula española Fondo Social Europeo),

(19) Véase JESÚS BARROSO, estudio citado.

que vaya a ocuparse de la coordinación, trámite y ordenación de las solicitudes a elevar por España al Fondo. Parece lógico que esta Unidad administrativa se adscriba orgánicamente al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, ya que es el Departamento Ministerial que, por su naturaleza, mejor se adapta a los fines sociales que persiguen las ayudas que concede el Fondo».

La Unidad administrativa española Fondo Social Europeo que se cree, deberá coordinarse a nivel interno del Departamento con las Unidades existentes que por sus funciones puedan tener similitudes (Fondo Nacional de Protección al Trabajo, Instituto Nacional de Empleo, etc.), y, a nivel interministerial, con el resto de las Unidades vinculadas con los demás fondos financieros comunitarios y, en especial, con el Fondo de Desarrollo Regional, por la posibilidad de la acumulación de las acciones de los distintos fondos financieros comunitarios.

Por otra parte, será necesario decidir si se determina o no cuáles serán los órganos públicos españoles habilitados para intervenir financieramente en favor de las acciones realizadas por entidades de derecho privado, con el propósito de garantizar el buen fin de las mismas. Hasta el momento, en los exámenes de análisis de Derecho derivado comunitario, se ha hecho una referencia genérica a las autoridades del Estado, sin detallar los organismos públicos españoles que sean susceptibles de esta habilitación.

Otra cuestión a decidir, será el procedimiento o los procedimientos que España va a utilizar para la presentación de las demandas de concurso del Fondo y su transmisión a la Comisión Europea a través de la Unidad española Fondo Social Europeo. Asimismo, habrá que decidir la forma en que las organizaciones sociales (Organizaciones Sindicales o Empresariales), pueden estar representadas o informadas de las actividades de la Unidad española del Fondo Social Europeo.

Por último, será necesario realizar múltiples estudios para analizar con detalle las orientaciones dictadas anualmente por la Comunidad sobre el Fondo Social Europeo y será conveniente estudiar las posibles modificaciones técnicas de nuestros Fondos financieros (Fondo Nacional de Protección al Trabajo, Fondo Especial de Ayuda al Desempleo, Fondo de Solidaridad preceptuado en el AES o de otros Fondos comunitarios) y deberán efectuarse estudios económicos sectoriales y geográficos que permitan evaluar la situación española respecto a los requerimientos fijados en las orientaciones para la gestión del Fondo.

6. El Programa de Acción Social

Para exponer el resto de apartados de la política social comunitaria seguiremos la sistemática utilizada por diversas publicaciones de la Comisión (20) y por nosotros en otra ocasión (21) alusivas a los principales objetivos del Programa de Acción Social (Resolución de 21 de enero de 1974) que marca las pautas en la materia:

- 1) Realización del pleno y mejor empleo.
- 2) Mejora de las condiciones de vida y trabajo.
- 3) Desarrollo de la participación de los interlocutores sociales y de los trabajadores.

No se trata ahora de exponer toda la normativa comunitaria en la materia sino de resumir el contenido de las principales disposiciones porque, como es evidente, fijarán el contexto en el que se debe mover la legislación española que, afortunadamente, ya se ha adelantado en muchas ocasiones a lo preceptuado por la Comunidad.

No es fácil describir la política social de la Comunidad, los elementos que la han formado son tan diversos, las realizaciones tan dispersas y los logros tan raros que se puede difícilmente destacar sus principios básicos.

El contenido normativo, según señalan Mégret, Louis, Vignes y Maelbroeck, ha sido concebido en un espíritu limitativo pero su aplicación en ocasiones ha sido aún más restrictiva pese a que la letra de la norma permite a menudo interpretaciones favorables que no han sido adoptadas (22).

6.1 REALIZACIÓN DEL PLENO EMPLEO

Para la consecución de este fin, la CEE ha utilizado como instrumentos primordiales la libre circulación de trabajadores así como el Fondo Social Europeo con sus exigencias formativas a las que ya hemos aludido. Sin perjuicio de todo ello, y habida cuenta las no muy favorables circunstancias, la Comisión ha procurado la mejor concertación de las políticas de empleo de los Estados miembros, organizando reuniones a nivel comunitario para intercambiar experiencias y efectuar estudios conjuntos. Además, con este mismo fin, se reforzó la transparencia del mercado laboral

(20) *La Política Social de la Comunidad Europea*. Bruselas 1983.

(21) Véase JUAN ANTONIO PEREDO: «Las repercusiones sociales de la integración de España en las Comunidades Europeas», en *Emigración y Mercado Común*. de próxima aparición.

(22) MEGRET, LOUIS, VIGNES, WAELBROECK: *Le droit de la Communauté économique européenne*. vol. 7, *Politique sociale*, Universidad de Bruselas, 1973, p. 117.

mejorando las estadísticas de empleo, estableciendo reglas procedimentales homogéneas de previsión, etc.

Debe subrayarse, en este marco, la Resolución de 27 de junio de 1980, sobre *Orientaciones para una política comunitaria del mercado de trabajo* que fija como objetivo primordial 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.

En concreto, se sugiere intensificar la actuación en los siguientes ámbitos:

— Mejora del conocimiento del mercado de trabajo (flujos de paro, duración jornada, formas de empleo, formación profesional e intraescolar, cualificaciones requeridas en el marco de las nuevas tecnologías, etcétera).

— Cooperación entre los servicios de 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).

— Acción concertada y previsional del empleo. (Se trata de promover, a través de la participación activa de los interlocutores sociales, estudios que supongan una observación y una 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 y sectorial; también, deben favorecerse los métodos de gestión previsional empresarial).

Pese a que se trata de una Resolución, creemos ofrece todo un programa de actuaciones para España, país en que, por otra parte, se trabaja desde hace tiempo en esta dirección.

Orientaciones para hacer frente al paro (Resolución de 12 de julio 1982). La estrategia conjunta que la Comunidad pretende llevar a cabo a

fin de conseguir un máximo nivel de empleo, responderá a las orientaciones siguientes:

a) Mantener y desarrollar la solidaridad social, que 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, prestando un cuidado particular a la evolución de los salarios netos y a la de las cotizaciones sociales, ya que 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 fórmulas de producción de la energía. Es importante el papel que al respecto se pretende jueguen 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.

e) Estudiar las correlaciones entre el gasto público y el empleo. Los Gobiernos deben evaluar estrategias alternativas al mero pago de las prestaciones de desempleo, considerando, por ejemplo, la afectación de los gastos de desarrollo de la formación a los programas de creación de empleo.

f) Promoción de la inversión pública y privada de forma que refuerce la capacidad competitiva de las empresas y estimule el crecimiento económico y el desarrollo del empleo.

g) Prioridad a la formación profesional juvenil y a las medidas que tiendan a favorecer su inserción profesional.

En España se han tomado múltiples medidas en este sentido que, no obstante, debieran ser complementadas en un futuro inmediato.

El Acuerdo Económico y Social, recientemente firmado, creemos es un excelente ejemplo que, de alguna forma, garantiza una moderación sa-

larial, y habla de una reducción de presiones financieras, eliminación de rigideces laborales, etc., a cambio de logros interesantes para el trabajador.

Para la consecución del pleno y mejor empleo, la Comisión ha dado prioridad a las medidas de organización del tiempo de trabajo, así como ha mostrado especial preocupación por los problemas de los jóvenes; de una y otra cosa nos ocupamos a continuación (23).

Reducción y reordenación del tiempo de trabajo

El Consejo de la CEE adoptó, el 18 de diciembre de 1979, una *Resolución relativa a la reorganización del tiempo de trabajo*, norma básica, pese a su bajo rango, que prevé varios campos de actuación, que se pueden resumir en dos grupos:

Reducción de la jornada de trabajo, teniendo como componentes:

- la limitación de recursos sistemáticos a las horas extraordinarias;
- la jubilación flexible, es decir, una reducción de la duración de la vida activa;
- el volumen anual del trabajo, apuntando a la vez a la reducción de la jornada semanal de trabajo y a la prolongación de las vacaciones anuales o de los permisos de formación.

Nuevas fórmulas de organización del trabajo que permitan un mejor reparto del trabajo disponible y, especialmente:

- el trabajo a tiempo parcial;
- el trabajo temporal.

En conformidad con esta resolución, la Comisión transmitió al Consejo, en julio de 1980, por indicación del Comité Permanente de Empleo, tres comunicaciones relativas respectivamente al trabajo a tiempo parcial, el trabajo temporal y la jubilación flexible, seguidas en 1981 y 1982 de una serie de propuestas de directivas sobre el trabajo voluntario a tiempo parcial y sobre el trabajo temporal, así como un proyecto de recomendación relativo a la jubilación flexible.

Las propuestas de directivas sobre trabajo a tiempo parcial o sobre trabajo temporal (la última de 3 de abril 1984) siguen presentando graves dificultades para su aprobación (24) pero el 10 de diciembre de 1982, el

(23) Una última medida en este sentido ha sido la «Resolución del Consejo de 7 de junio 1984, sobre la contribución a iniciativas locales de creación de empleo en la lucha contra el paro» que es acorde con las disposiciones españolas, incluso con el Acuerdo Económico y Social. España, cuando sea país miembro, deberá proceder, en virtud de lo preceptuado por la Resolución, a un intercambio de información y experiencias en la materia.

(24) La propuesta de directiva sobre trabajo a tiempo parcial de 4 de enero de 1982, impi-

Consejo adoptó la recomendación sobre una política comunitaria sobre la edad de la jubilación que prevé la introducción de una mayor flexibilidad en los regímenes que regulan el retiro, lo que significa una mayor libertad por parte del interesado para elegir la edad de la jubilación y mejores condiciones de preparación para la misma. De este modo, los sistemas de pensión se adaptarán mejor a las fluctuaciones de la evolución demográfica y a las condiciones de mercado del empleo (25).

La última actividad comunitaria hasta el momento en cuanto a la reordenación del tiempo de trabajo es el *Proyecto de Recomendación del Consejo sobre la Reducción y la reorganización del tiempo de trabajo, de 23 de septiembre de 1983*, «reafirmando la necesidad de una estrategia para combatir el problema del desempleo y la necesidad, en este marco, de un acercamiento común de la reducción y reorganización del tiempo de trabajo en tanto que instrumento de las políticas económicas y sociales». Se marcan como objetivos la reducción del tiempo individual de trabajo conjugado con su reordenación, teniendo siempre en cuenta que para sostener el desarrollo sano del empleo debe mantenerse tanto la competitividad como los derechos sociales fundamentales. Por otra parte, el proyecto de recomendación fija unos límites rigurosos para recurrir sistemáticamente a las horas extraordinarias retribuidas, recomendando la compensación de éstas (cuando fueran imprescindibles) por tiempo libre. También el proyecto de recomendación prevé, entre otras cosas, reanudar el diálogo con los interlocutores sociales sobre la reducción del volumen anual de trabajo.

La promoción del empleo juvenil (Resolución del Consejo de 24 de enero 1984)

El Consejo ha destacado cinco tipos de acciones que, en su opinión, todos los Estados miembros deberían iniciar o desarrollar. Estas acciones apuntarían a:

de la aplicación de criterios discriminatorios en cuanto a las condiciones de trabajo, el régimen de extinción de la relación laboral y la participación activa y pasiva en los órganos representativos, el acceso a la formación profesional, etc., en relación a los trabajadores con un régimen de dedicación plena. La propuesta de directiva sobre trabajo temporal parte de la consideración de que «el empleo permanente debe representar la situación normal y conviene eliminar los abusos de esta forma de contratación, controlando las empresas de trabajo interino y sometiendo a autorización en su actuación, evitando así que las disparidades que puedan existir en las regulaciones nacionales falseen las condiciones de concurrencia en el Mercado Común y dañen su buen funcionamiento».

(25) Sobre todo este abanico de actuaciones, España está avanzando a fuerte ritmo aunque en determinados aspectos (ej. trabajo temporal) las alternativas españolas son distintas (aunque no contrapuestas a las preceptuadas por la Comunidad).

- a) Prioritariamente, poner a disposición de los jóvenes las posibilidades de empleo que resultan de la reorganización y de la reducción del tiempo de trabajo.
- b) Animar a los empresarios del sector privado a crear nuevos empleos y a desarrollar la contratación de los jóvenes.
- c) Ayudar a los jóvenes a poner en pie nuevas empresas.
- d) Desarrollar el empleo en la economía no mercantil, reclutando sobre todo jóvenes, y suministrar empleos a los jóvenes parados de larga duración, en el marco de programas especiales de creación de empleos públicos temporales, o por reserva de cuotas para jóvenes.
- e) Ayudar a los jóvenes a cultivar sus aptitudes profesionales y sus intereses extraprofesionales por medio de una animación y unos equipos adecuados.

Las recientes medidas aprobadas en España se adecúan bien a lo preceptuado por la Comunidad, en especial el Real Decreto 1989/1984, de 17 de octubre, por el que se regula la contratación temporal, el Real Decreto 1991/1984, de 31 de octubre, por el que se regula el contrato a tiempo parcial y el contrato de relevo y la jubilación parcial y, sobre todo, el Real Decreto 1992/1984, de 31 de octubre, por el que se regulan los contratos en prácticas y para la formación.

El aprovechamiento por España de las ayudas concedidas por el Fondo Social Europeo potenciará las actuaciones en beneficio de los jóvenes porque, como se recordará, un 75 por 100 de las cantidades presupuestadas deben estar destinadas a jóvenes menores de veinticinco años.

6.2. MEJORA DE LAS CONDICIONES DE VIDA Y DE TRABAJO

Gracias al constante progreso económico, la mayor parte de los súbditos de la Comunidad viven actualmente en condiciones materiales que les permiten preocuparse de lo que se llama calidad de vida. Su bienestar se refleja no sólo en el nivel de sus ingresos profesionales u otros, sino también en las condiciones de trabajo y de seguridad en el lugar de trabajo, la protección social y sanitaria, en el tiempo libre de que disponen, en sus condiciones de vida y de vivienda, etc. Esto no ha sido ignorado a nivel comunitario y toda una serie de medidas han contribuido expresamente a mejorar las condiciones de vida y de trabajo.

6.2.1. La equiparación socio-laboral de la mujer activa

El principio de no discriminación por razón de sexo se ofrece reiteradamente en los actos comunitarios y, como afirma Miguel Colina (26), se constituye en uno de los principios básicos del *acquis* comunitario en materia de política social, recogido tanto en el Tratado de Roma, como en el Programa de Acción Social de 1974 y en tres directivas al respecto.

El Consejo adoptó, el 10 de febrero de 1975, una Directiva 75/117/CEE relativa al acercamiento de legislaciones de los Estados miembros sobre la aplicación del principio de *igualdad de retribuciones* para los trabajadores masculinos y femeninos. Esta directiva fue completada, el 9 de febrero de 1976, con otra, 76/207/CEE, relativa a la aplicación del principio de *igualdad de tratamiento entre los hombres y las mujeres en lo que concierne al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales y a las condiciones de trabajo*, y, finalmente, el 19 de diciembre de 1978, fue adoptada una Directiva, 79/7/CEE, relativa a la aplicación progresiva de la igualdad de tratamiento entre hombres y mujeres en *materia de seguridad social*.

La Comisión debe controlar la transposición de estas directivas en los derechos nacionales lo que, pese a realizarse, no ha evitado las continuas infracciones en los contratos o convenios colectivos e individuales, pese a quedar también vinculados por el principio equiparador.

Los gobiernos de los Estados miembros deben, en los plazos fijados, enviar informes a la Comisión sobre el estado de aplicación de las directivas y, naturalmente, España además de elaborar tales informes sería conveniente siguiera lo preceptuado en la Resolución de 17 de julio de 1982 sobre la promoción de la igualdad de oportunidades para las mujeres «reforzando la creación de organismos nacionales para la promoción del trabajo de la mujer y, en aras de la igualdad, haciendo una llamada de actuación sobre las responsabilidades que incumben a las asociaciones de empleadores y trabajadores». También se recomienda «evitar las reglas protectoras especiales destinadas a las mujeres cuando hubieran desaparecido las diferentes causas que las motivaron».

Es bien sabido que, en España, el principio de la no discriminación por razón del sexo está recogido tanto en la Constitución como en el Es-

(26) Véase MIGUEL COLINA: *La Política Social Comunitaria*. Estudio para el curso «Los aspectos sociales de la integración». Ministerio de Trabajo, Madrid, 1984, próxima publicación.

tatuto de los Trabajadores pero sería necesario introducir en la legislación el término «trabajo de valor igual» para hacer efectiva y garantizar la absoluta equiparación, sobre todo en materia salarial.

6.2.2. *Mejores condiciones de trabajo*

La satisfacción de los trabajadores depende esencialmente de la existencia de condiciones de trabajo favorables. Entre éstas figuran no sólo las condiciones tradicionales que son objeto de convenios colectivos concluidos por los empresarios y los trabajadores, tales como la duración diaria y semanal del trabajo y las vacaciones pagadas, sino también otras formas de organización del trabajo. En su propuesta de un programa de acción social, la Comisión preconizaba una modificación «de las estructuras de la organización del trabajo que tienden a deshumanizar al trabajador y a crear condiciones de entorno profesional y de vida que no son compatibles con las ideas de progreso social».

A este fin, se creó la *Fundación Europea para la mejora de las condiciones de vida y de trabajo* (Reglamento del Consejo de 26 de mayo 1975) y fue establecida al año siguiente en Dublín. La mayor parte de los temas en ella estudiados conciernen a las diferentes formas de trabajo, el impacto de la evolución técnica en la organización del trabajo, los condicionamientos físicos y psicológicos, así como las consecuencias de los diferentes métodos de fijación de los salarios.

Por otra parte, la Recomendación del Consejo de 22 de julio de 1975 sobre la conveniencia de que fueran implantadas la *jornada laboral* de cuarenta horas semanales y de cuatro semanas de vacaciones pagadas al año, está en trance la revisión debido al pacto francés que rebaja la jornada a treinta y nueve horas e incrementa a cinco las semanas de vacaciones. La controversia en el seno de la Comunidad continúa y ante la presión de la Confederación Europea de Sindicatos para rebajar la jornada a treinta y cinco 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 Estados Unidos. En consecuencia, de momento, ninguna repercusión en nuestro país.

6.2.3. *Atención a colectivos especiales por parte de la Comunidad*

Ha sido una constante en la historia comunitaria la preocupación por aquellos colectivos que pudieran encontrar dificultades específicas para su

inserción en el mercado laboral. En este sentido cabe citar, al margen de las actuaciones comunitarias dirigidas a los jóvenes, mujeres y a los emigrantes a los que ya se ha hecho referencia, las acciones y recomendaciones relativas a minusválidos, trabajadores maduros, trabajadores de sectores en crisis (personas que dejan la agricultura, industria textil, sector siderúrgico, sector naval), etc.

Además de todo lo anterior, la Comisión, preocupada porque muchas personas en los países de la Comunidad continúan viviendo en la pobreza, propuso un primer programa de proyectos y estudios pilotos para luchar contra la misma, que podrían repartirse en cuatro grupos:

- Renovación de los barrios particularmente pobres o amenazados por la pobreza.
- Satisfacción de las necesidades de grupos de la población particularmente pobres o amenazados por la pobreza.
- Reestructuración de servicios especiales en favor de personas pobres y de sus familias.
- Mejor adaptación de los servicios sociales existentes a las necesidades específicas de los pobres.

El informe evaluatorio del primer programa ha puesto de manifiesto que la pobreza continúa siendo un problema grave y, en consecuencia, se insta a la Comunidad y a los Estados miembros a adoptar urgentemente medidas enérgicas al respecto.

En España, después de la adhesión deberá elaborarse: *a)* un informe sobre la pobreza y la lucha contra la misma, y *b)* proyectos y estudios pilotos, en su caso.

6.2.4. Refuerzo de la prevención de los accidentes laborales y de la protección a la salud

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 monómero, plomo metálico, amianto, etc.)

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 de trabajo, etc.

Además del campo particular de la radioprotección que, como ha sido señalado precedentemente, ha sido objeto de una vigilancia constante y de una revisión regular de las normas de base en el marco de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, la Comisión despliega desde hace algunos años una actividad en el ámbito general de la protección sanitaria.

En primer lugar, hay que señalar las recomendaciones adoptadas por la Comisión para la protección de los trabajadores contra los peligros de los láser y de las microondas. La financiación y los costos del sistema de sanidad, y en particular de los cuidados hospitalarios, la educación sanitaria, especialmente desde el punto de vista de la alimentación, nicotismo, alcoholismo, lucha contra las drogas y abuso de medicinas, han sido objeto de una serie de estudios, encuestas y publicaciones, cuyo objetivo final es definir unas estrategias comunes eficaces a nivel comunitario.

En relación a la directiva 19/343/Euratom sobre los peligros que pudieran resultar de las *radiaciones ionizantes*, numerosas disposiciones españolas se verán afectadas y, entre otras (27):

- Convenio 115 OIT, de 22 de junio 1960, sobre protección de los trabajadores contra radiaciones ionizantes.
- Ley 29 de abril 1964 reguladora de la energía nuclear.
- Decreto 21 de julio 1972 sobre reglamento de instalaciones nucleares y radiactivas.
- Orden 20 de marzo 1975 sobre normas de homologación de aparatos radiactivos.
- Decreto 30 de noviembre 1961 sobre artículos 19, 27 y 28 del Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas.
- Orden 22 de diciembre 1959 sobre normas laborales de protección contra irradiaciones ionizantes.
- Orden 9 de marzo 1971 sobre artículos 140 a 143, de la Ordenanza General de Seguridad e Higiene.
- Orden 10 de marzo 1976 sobre artículos 124 a 136, de la Ordenanza de Trabajo de la Junta de Energía Nuclear.
- Decreto 10 de mayo 1978 sobre cuadro de enfermedades profesionales (apartados E.1 y F.8).
- Orden 15 de diciembre 1965 sobre normas médicas reglamentarias

(27) Para estudiar las repercusiones normativas en España se ha seguido y se recomienda el examen del trabajo elaborado al respecto por el Instituto de Estudios Laborales y de la Seguridad Social. Madrid, octubre 1984.

de reconocimiento, diagnóstico y calificación de enfermedades profesionales.

— Decreto 22 de junio 1967 sobre el Reglamento de Cobertura de riesgos nucleares.

Como medidas a tomar a corto plazo, baste decir que, dado que no se ha solicitado un período transitorio, habrá que dictar los correspondientes decretos que fijen los mínimos permitidos adaptándolos a las exigencias comunitarias que son más rigurosas.

En relación a la vigilancia biológica de la población respecto a los peligros del *saturnismo* deberá ampliarse el Decreto español 1995/78 y quizás ampliar o dictar los reglamentos correspondientes. Las normas españolas más afectadas son:

— Convenio 13, sobre el empleo de la cerusa en la pintura, de 24 de abril 1924.

— Decreto 19 de febrero 1926 por el que se regula el empleo de cerusa y compuestos de plomo en trabajos de pintura.

— Ley 28 de mayo 1931 (sobre el mismo tema anterior).

— Reglamento 30 de noviembre 1961 sobre actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas.

— Orden Ministerial de 12 de enero 1963 («BOE» 13.5). Normas reglamentarias médicas para reconocimientos, diagnóstico y calificación.

— Orden 9 de marzo 1971 por la que se aprueba la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, cap. XII.

— Decreto 1995/1978, 12 de mayo, por el que se aprueba el cuadro de enfermedades profesionales.

Por lo que respecta a la directiva del Consejo 77/576/CEE sobre *Señalización de Seguridad en los Lugares de Trabajo*, en España deberá, en principio, modificarse la Orden 24 de marzo 1971 a la que ya se hizo referencia y, asimismo, debieran modificarse determinados reglamentos y órdenes ministeriales de carácter general (véase antes en radiaciones ionizantes) para cumplir con el mandato de la Directiva 78/610/CEE sobre acercamiento de disposiciones relativas a la *protección sanitaria de los trabajadores expuestos al cloruro de vinilo*.

6.3. DESARROLLO DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS INTERLOCUTORES SOCIALES Y DE LOS TRABAJADORES

6.3.1. *Desarrollo de la participación de los interlocutores sociales en las decisiones comunitarias*

A propósito de las relaciones entre los trabajadores y la empresa que los emplea se plantean una serie de cuestiones fundamentales de nuestra época. Según recuerdan Ribas, Jonczy y Seché, «las soluciones dadas a los problemas jurídicos planteados por el estatuto empresa no son sino el reflejo de opciones más profundas y más o menos explícitas relativas a la organización y a la propia legitimidad del sistema capitalista en el que operan las empresas. La dimensión internacional de estas cuestiones aunque sólo sea por el carácter multinacional de las firmas más poderosas, ha incitado al estudio a nivel comunitario de la armonización de las legislaciones relativas a las relaciones de trabajo» (28).

Como queda claro en los presupuestos de actuación comunitarios, la participación activa y la corresponsabilidad de los interlocutores sociales es la condición fundamental para la persecución de los objetivos sociales. En efecto, no se puede progresar en este campo si no existe un consenso social de todas las fuerzas activas sobre los grandes objetivos de la política económica y social y las medidas necesarias para su realización.

Por esta razón, se creó un Comité Permanente del Empleo cuyo primer objetivo es permitir el examen conjunto de los representantes de los empresarios y de los trabajadores con los ministros de Empleo sobre las cuestiones de actualidad relativas a la política de empleo y de trabajo y las medidas previstas por la Comunidad en este campo. Este Comité se reúne generalmente dos veces al año y se ocupa, sobre todo estos últimos años, de los diversos trabajos de la Comisión relativos al relanzamiento de las inversiones, la lucha contra el paro, los jóvenes y el mercado de trabajo, así como la formación profesional.

Asimismo, la Comisión se ha esforzado en desarrollar las discusiones con los agentes sociales a nivel comunitario sobre los problemas particulares de ciertas ramas de actividad. En este campo, se han celebrado cierto número de reuniones informales, pero sólo en la industria del calzado se ha conseguido institucionalizar un comité paritario, semejante a los que ya existen desde los años 50 y 60 para las industrias CECA, así como

(28) RIBAS, JONCZY y SECHÉ, *op. cit.*, p. 371.

para la agricultura y los diversos medios de transporte. La Comisión considera que la existencia de tales comités paritarios es la condición fundamental para realizar acuerdos sectoriales, a nivel comunitario, sobre ciertos aspectos de las condiciones de trabajo.

6.3.2. *Desarrollo de la participación de los trabajadores en la vida de las empresas*

La participación o la cogestión de los trabajadores en la empresa presenta diferentes aspectos según los Estados miembros. En la mayor parte de los países, la participación de los trabajadores o de sus representantes en la vida de la empresa se limita a las cuestiones relativas al personal, a la organización de las condiciones de trabajo y de la seguridad en el trabajo; sin embargo, sigue siendo excepcional la participación en las decisiones económicas, especialmente en los proyectos de reestructuración y de inversión.

Los logros alcanzados por la Comunidad en este Capítulo son modestos, 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 Consejo de Vigilancia. La batalla planteada entre la cogestión alemana frente a la covigilancia comunitaria y la corresponsabilidad inglesa, ha provocado la paralización de los proyectos normativos.

Los principales logros comunitarios los encontramos en:

a) *Directiva del Consejo de 17 de febrero 1975 concerniente a la armonización de legislaciones de los Estados miembros relativa a los despidos colectivos.* 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 aminorar la reducción y sobre las acciones a emprender para paliar sus efectos. Asimismo, la autoridad laboral competente ha de esforzarse en buscar soluciones adecuadas.

Esta directiva cuya aplicación ha suscitado vivas polémicas a la hora de la firma del Acuerdo Económico y Social, pudiera considerarse como una directiva de mínimos que no sólo acepta sino explícitamente recomienda permanezcan en vigor las disposiciones que dentro de los distintos sistemas normativos fueran más favorables para el trabajador.

El legislador comunitario, «considerando que las diferencias existentes podían afectar al funcionamiento del mercado de trabajo» establece como mecanismo de garantía la comunicación escrita y motivada, por

parte del empleador, a los representantes de los trabajadores de su decisión de resolver un determinado número de contratos o relaciones laborales —variables según el lapso de tiempo en que los despidos se produzcan y según el volumen de la plantilla de la empresa o centro de trabajo afectado por la decisión— para tratar de alcanzar un acuerdo sobre los medios de evitar o aminorar la reducción o sus consecuencias. Otra notificación similar deberá hacerse a la autoridad pública competente con semejante finalidad.

Miguel Colina destaca el protagonismo que se atribuye a los órganos de representación de los trabajadores al reconocérseles el derecho de información y de consulta así como la formulación de observaciones que pueden dirigirse a la autoridad pública competente para que ésta tenga en consideración sus opiniones y, en su caso, pueda intervenir al respecto (29).

b) *Directiva del Consejo, de 14 de febrero 1977, relativa a la armonización de legislaciones de los derechos de los trabajadores en caso de transferencia de empresas, establecimientos o parte de los mismos.* En ella se garantiza la información a priori de los trabajadores en caso de fusión, se prevén instancias arbitrales si hubiera desacuerdo, se asegura la continuidad de los derechos y obligaciones contraídos por el cedente y se aportan garantías contra el despido.

La norma, que presta singular atención al estatuto de los representantes de los trabajadores afectados y al procedimiento de consulta, supone una importante presencia de los trabajadores a los que se debe proporcionar una amplia información y juega un papel de «norma cuadro» que permite la máxima flexibilidad a los Estados miembros para, a través de distintos mecanismos o instrumentos jurídicos, alcanzar el objetivo al que aludimos en el párrafo precedente.

c) *Directiva del Consejo de 10 de octubre 1980, sobre armonización de legislaciones relativas a la protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empleador.* 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.

Los créditos salariales que garantiza la directiva son los derivados del contrato de trabajo y se admite la limitación de su cuantía que, en ningún caso, podrá ser inferior a los tres últimos meses de la remuneración del trabajo dentro de los seis meses anteriores a la declaración de insolvencia, los tres últimos meses anteriores a la fecha del preaviso o los dieciocho últimos meses que preceden a la extinción del contrato por insolvencia del empresario.

(29) MIGUEL COLINA, *op. cit.*

En España, el contenido sustantivo al que se alude en la directiva de referencia viene recogido en la Ley del Estatuto de los Trabajadores artículos 32 y 33 por lo que su aplicación no origina dificultades de especial relevancia. No obstante, sería conveniente que antes de hacer efectivo el ingreso de España en la Comunidad Económica Europea se especificaran los colectivos a los que puede aplicarse esta directiva pues, en la actualidad, existen ciertas dudas al respecto.

Asimismo, es previsible la necesidad de una Ley que modifique la vigente de Seguridad Social en materia de automaticidad de las prestaciones en caso de incumplimiento de las obligaciones de cotización, singularmente del empleador.

6.4. ANÁLISIS GENERAL DE LOS PREVISIBLES EFECTOS EN ESPAÑA DE LA APLICACIÓN DEL PROGRAMA DE ACCIÓN SOCIAL DE LA CEE

No se trata, tampoco ahora, de presentar un programa omnicomprendivo en materia socio-laboral (ya hemos ido viendo las repercusiones en los diferentes ámbitos) sino de apuntar algunas líneas de actuación para el futuro que, en nuestra opinión, deberían atenerse, en general, a las siguientes pautas:

— 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, debido a la necesaria adopción de un «nuevo talante europeo». En concreto, prevemos una tendencia a una mayor liberalización del mercado de trabajo, flexibilizando plantillas, desdramatizando la política de despidos, posibilitando 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.

— El aumento de la movilidad interocupacional debe utilizar como instrumento básico la formación profesional, según las directrices a que reiteradamente hemos hecho referencia. Además, será imprescindible una orientación de los movimientos migratorios, de acuerdo con las necesidades detectadas y con los planes previstos de reestructuración sectorial y desarrollo regional.

— La potenciación total de los servicios públicos de colocación, obligará a garantizar la actuación rigurosa del INEM, mejorando sus métodos de prospección y gestión y apoyándose cada vez más en los representantes de los empleadores y de los trabajadores, a través de sus federaciones y sindicatos correspondientes, que ya forman parte de sus órganos de dirección.

— 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 una menor participación del empresariado en su financiación pues la alta cotización actual, como es bien sabido, actúa como factor desincentivador de primera magnitud para la creación de puestos de trabajo.

— Previsiblemente se registrará una reducción de la jornada de trabajo y un posible aumento del período vacacional en línea con los recientes pactos registrados al respecto en países comunitarios (Francia, Alemania, etc.).

— Debiera efectuarse un esfuerzo estadístico para acomodar nuestra toma de datos a las directivas comunitarias. Ello no debe suponer problemas graves sino meros problemas de ajuste en temporalidad, periodicidad, incremento de preguntas, etc.

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.

— Deberá impulsarse el adelanto en la edad de jubilación o, al menos, hay que estudiar medidas facilitadoras para su adopción voluntaria aunque las repercusiones psicosociológicas de tal medida suscitan importantes interrogantes sobre el alcance de sus efectos.

— Sería conveniente potenciar las disposiciones recientes relativas a 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.

— Reiteramos la idea de que las posibilidades de flexibilización de

plantillas 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.

— En el campo de la Seguridad e Higiene en el Trabajo, deberá acomodarse nuestra legislación a la comunitaria, en especial, las disposiciones referidas a los umbrales mínimos permitidos relativos a la exposición de las radiaciones ionizantes.

— Deberá intensificarse la importante labor, ya desarrollada desde hace algún tiempo, de atención a los colectivos especiales y, muy especialmente, de promoción del empleo juvenil.

— Finalmente, y al margen de la necesidad de elaborar planes para combatir la pobreza, convendría aproximar la naturaleza y prestaciones de los servicios de asistencia social española a los de otros países comunitarios para evitar situaciones de agravio comparativo que, en último término, perjudiquen a los españoles y provoquen otras actuaciones preocupantes (delincuencia, etc.).

7. Encuestas y estadísticas (30)

Las normas comunitarias vigentes en relación con este apartado son:

— Directiva 73/403 CEE, de 22 de noviembre de 1973, relativa a la sincronización de los censos generales de población, modificada en los años 1980 y 1981 en favor de Francia, Italia, República Federal de Alemania y Países Bajos.

— Decisión 1870/75 CECA, de 17 de julio de 1975, relativa a la obligación de las empresas del sector industrial del acero de declarar determinados datos sobre el empleo.

— Reglamento 311/76 CEE, de 9 de febrero de 1976, relativo a estadísticas de trabajadores extranjeros.

— Directiva 82/606 CEE, de 28 de julio de 1982, relativa a la organización por los Estados miembros de encuestas sobre los ingresos de los trabajadores permanentes y de temporada de la agricultura.

— Reglamento 276/84 CEE, de 31 de enero de 1984, relativa a la organización de una encuesta por sondeo de la fuerza de trabajo en la primavera de 1984.

— Reglamento 3149/83 CEE, de 4 de noviembre de 1983, relativa a

(30) Estudio elaborado por el Instituto de Estudios Laborales y de la Seguridad Social y dirigido por MIGUEL COLINA ROBLEDO. Madrid, octubre 1984.

la organización de una encuesta sobre el coste de la mano de obra en la industria, el comercio al por mayor y al detall, la banca y el seguro.

Respecto de las mismas, debe señalarse el contacto permanente que viene manteniéndose desde hace varios años entre el INE y los órganos de las Comunidades Europeas competentes en la materia, que ha producido como efecto la adaptación, con carácter general, a las exigencias comunitarias.

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en cuanto tiene encomendadas funciones y competencias delegadas del INE en materia de encuestas y estadísticas, debe asumir directa o indirectamente responsabilidades (en alguna de las cuales ha de contarse con la colaboración de los empleadores) pudiendo al tiempo beneficiarse de las ayudas financieras previstas para llevarlas a cabo, con la periodicidad que en cada supuesto se prevé y en la forma y con los procedimientos igualmente establecidos al efecto.

8. Organismos de participación e instituciones

La Comunidad ha creado numerosos Comités para el estudio de los problemas sociales, que han mostrado su gran relevancia a la hora de tomar decisiones en los distintos campos de actuación. Los principales organismos creados en el seno de la Comunidad son los relativos a la Libre Circulación de Trabajadores, Seguridad Social de trabajadores emigrantes, Formación Profesional, problemas sociales del sector de transporte por carretera, problemas sociales en el transporte por el ferrocarril, problemas sociales de la navegación interior, Seguridad, Higiene y Protección de la salud en el lugar de trabajo, Seguridad y salubridad en las minas de hulla, problemas sociales pesca marítima, problemas sociales trabajadores agrícolas por cuenta ajena, condiciones de trabajo en la industria del carbón, igualdad de oportunidades entre hombre y mujer.

El más importante de todos los Comités creados en el sector social es, posiblemente, el Comité Permanente de Empleo que marca las directrices de la política social comunitaria y del que forman parte los Ministros de Trabajo y Seguridad Social de los Países miembros.

Teniendo en cuenta que muchos de los Comités a que se ha hecho referencia tienen una composición tripartita se deberá pensar en la preparación de los miembros titulares y suplentes que representarán al Gobierno español así como a las organizaciones sindicales y empresariales.

9. La negociación del Capítulo Social

En el presente apartado se expondrá con detalle el planteamiento español en la negociación del Capítulo Social, destacando que fue España quien quiso adelantarse a la Comunidad por ser un tema absolutamente prioritario dentro de las negociaciones de adhesión.

Por otra parte, se comentará sucintamente la postura comunitaria reiterada en diversos documentos y, finalmente, se considerarán los esfuerzos de acercamiento realizados por una y otra parte.

9.1. EL DOCUMENTO ESPAÑOL DE NEGOCIACIÓN (LOS PLANTEAMIENTOS BÁSICOS)

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

La Delegación española expresó, con carácter general, su voluntad de contribuir activamente al desarrollo comunitario en materia social, considerando que el momento de la adhesión era una ocasión propicia para avanzar en la vía del progreso social de los trabajadores. Se puso de manifiesto, también, 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 y se consideró que la aplicación de este principio, por parte de la Comunidad, no debiera plantear dificultades especiales en las circunstancias económicas del momento, ya que la movilidad de la mano de obra estaba determinada por la situación desfavorable de los mercados de trabajo 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 distinguía 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 solicitó 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.

España manifestó su 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, la Declaración española reiteró la prioridad que se concede a este colectivo, conforme se tuvo ocasión de manifestar en la apertura de las negociaciones.

El Documento español estimaba que para los trabajadores españoles establecidos de forma regular y permanente en un Estado miembro, todas las discriminaciones existentes en materia de empleo debían ser suprimidas a más tardar en el momento de la adhesión. Al respecto, se recordaba el reconocimiento de la necesidad de la antedicha equiparación en distintos documentos comunitarios (Fresco, Dictamen y Programa de acción en favor de los trabajadores emigrantes y sus familias).

La Delegación española pensaba, asimismo, que deberían 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 señaló que, para proceder a las adaptaciones necesarias a la aplicación del acervo comunitario desde la adhesión, deberían 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 estimaba 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 consideraba que se podía 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 (más de 200.000) 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 pensaba que la puesta en práctica de dicho principio, no implicaba, 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 solicitaba el mantenimiento de las disposiciones contenidas en los citados acuerdos que fueran más favorables que las de la normativa comunitaria.

El Documento de negociación español consideraba 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 solicitaban acciones comunitarias que, con anterioridad a la adhesión, equiparasen la situación de nuestros trabajadores a las de los nacionales de los países terceros más favorecidos.

En relación al Fondo Social Europeo, la Delegación española subrayó 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 aclaró que, de acuerdo con los criterios técnicos correspondientes, se fijarían 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 lo referente a la Formación Profesional, España estuvo dispuesta a aplicar el acervo comunitario desde la adhesión, dado que poseía la infraestructura adecuada para hacer realidad la formación profesional de jóvenes y adultos, atendiendo a sus diferentes vertientes de formación permanente y recurrente.

9.2. LA POSTURA COMUNITARIA EN EL CAPÍTULO SOCIAL (PRESUPUESTOS BÁSICOS)

La Comunidad presentó su primer documento en junio del año 1980. En el mismo, de forma ambigua, se anunciaba la necesidad de un periodo transitorio para la aplicación total de la libre circulación de trabajadores, apoyándose en la idea de la situación del mercado de trabajo en España, sus condiciones de trabajo y remuneración no equiparables a las de la mayor parte de los Países miembros, los previsibles incrementos en las tasas de actividad, etc. Al respecto, se propuso una cierta progresividad que

se consideró imprescindible para la asunción sin traumas, por parte española, del acervo comunitario.

En relación al tema, considerado como fundamental por la Delegación española, de la situación de los españoles residentes en países comunitarios, la Comunidad señala que «tomaba buena nota» de las preocupaciones expresadas por España, sin asumir ningún otro tipo de compromisos.

En materia de Seguridad Social, la Comunidad estimó que, desde la adhesión, debería ser aplicada la normativa comunitaria sin ningún tipo de excepción, salvo en lo que concierne a prestaciones familiares.

El Capítulo Social se cierra, por parte de la Comunidad, con alusiones al Fondo Social Europeo y al resto de disposiciones relativas al Capítulo (formación profesional, armonización de legislaciones, etc.), que, en principio, no crearán ninguna dificultad dado que España previsiblemente aceptaría, desde la adhesión, el acervo comunitario.

9.3. OTROS DOCUMENTOS DE NEGOCIACIÓN EN EL CAPÍTULO SOCIAL

La Delegación española presentó un documento, *el 26 de octubre de 1981*, en el que, de una forma exhaustiva, se analizó la situación de los trabajadores españoles en territorio comunitario, tema que, como ya se advirtió, ha sido considerado siempre absolutamente irrenunciable y capital por España. Asimismo, España rechazó, de forma global, los presupuestos comunitarios, demostrando no ser ciertas las aseveraciones referidas al mercado de trabajo, relaciones laborales, etc. También, se consideraba como suficiente para evitar las posibles distorsiones en los correspondientes mercados de trabajo, la utilización de la cláusula de salvaguardia, prevista en el reglamento 1612, que regula la libre circulación de trabajadores.

La Comunidad Económica Europea, el primero de *diciembre de 1981*, respondió globalmente a los dos documentos españoles citados con anterioridad y, tras rechazar la posible utilización de la cláusula de salvaguardia (a la que se acaba de hacer mención) por considerarla insuficiente, anunció que el período transitorio en materia de libre circulación de trabajadores nunca podría ser inferior a siete años.

En materia de acceso al empleo de los familiares, anunció que también aquí el precedente griego (treinta y seis o dieciocho meses, según los casos) se aplicaría a España, todo ello sin perjuicio del mantenimiento de las disposiciones nacionales que pudieran resultar más favorables.

Es destacable que la Comunidad, ya en este momento, aludió a la igualdad de trato para los trabajadores españoles en territorio de los Estados miembros que, a nuestro juicio, es el paso inicial que permitió la concesión de la cláusula *Stand still* a la que más adelante nos referiremos.

España, después de un estudio sobre la situación comparativa de los trabajadores españoles en materia de Seguridad Social, que presentó *el 29 de enero de 1982*, hizo una declaración *el 25 de marzo de 1983* en la que responde de forma puntual a la Declaración comunitaria de diciembre 1981. En ella se hacía especial hincapié en la necesidad de aplicar totalmente la normativa reguladora de la libre circulación de trabajadores desde el momento mismo de la adhesión, ofreciendo argumentos que demostraban fehacientemente que la situación española no estaba más deteriorada que la que se registraba en muchos países comunitarios en el campo sociolaboral.

Una vez más, España reiteró la prioridad absoluta concedida a los emigrantes españoles establecidos en la Comunidad, estimando que su total equiparación era una condición indispensable para avanzar en otros aspectos de la negociación y en todo cuanto concierne al Capítulo Social. En consecuencia, se solicitaban medidas preadhesión que estuvieran encaminadas a la consecución de los fines precitados.

En el mes de *octubre del año 1983* la negociación se acelera y la Comunidad presentó un documento políticamente duro que rechazaba los argumentos españoles relativos a las cláusulas de salvaguardia, reiterando la necesidad de un período transitorio (que pudiera ser más largo para el acceso y cambio de empleo en el Gran Ducado de Luxemburgo).

Se reiteró la postura ya conocida en materia de reagrupación familiar con derecho a empleo y se aceptó que los acuerdos que España tiene establecidos con países terceros en materia de mano de obra no plantearán dificultades graves a la Comunidad que, sin embargo, mostró su preocupación por el campo de aplicación territorial de las disposiciones comunitarias en materia de libre circulación de trabajadores (léase Gibraltar).

En esta ocasión, la Comunidad no se muestra muy favorable en relación a anticipar medidas afectantes a los trabajadores españoles ya instalados en la Comunidad, aludiendo a que cualquier acción al respecto debiera tener su cabida en el marco de las relaciones bilaterales.

Un nuevo motivo de preocupación para España aparece en el ámbito de la Seguridad Social, donde la Comunidad se reserva volver ulteriormente sobre el tema de las prestaciones familiares, si bien comparte la

opinión de la Delegación española de la importancia fundamental de la reciprocidad en el Capítulo.

España en su quinto documento de negociación, de 18 de noviembre de 1983 (documento que a duras penas oculta su tono irritado por los escasos avances logrados) insiste en sus argumentaciones anteriores en lo que respecta al acceso al empleo (utilización de cláusulas de salvaguardia y no necesidad del período transitorio). Por supuesto, se rechaza la idea de que pudiera considerarse la necesidad de un período transitorio mayor para Luxemburgo y se recuerda que es muy importante el número de nacionales de países miembros de la Comunidad Económica Europea que residen en España que pudieran verse afectados de alguna manera en el futuro.

La Delegación española consideró inaceptable y anunció su tajante rechazo de cualquier medida que pudiera empeorar la situación de los nacionales españoles en el territorio comunitario y, en relación a los temas de Seguridad Social de los trabajadores emigrantes, se reservó la posibilidad de reconsiderar globalmente el Capítulo a la vista de la evolución de los estudios en curso en la Comunidad y de los planteamientos comunitarios que, como consecuencia de los mismos, se formularán.

La Comunidad, en un nuevo documento de 27 de enero de 1984, desbloquea la negociación al conceder la cláusula Stand still (compromiso de no aplicar ninguna medida más restrictiva que pudiera dictarse en materia de empleo y residencia) a los trabajadores españoles residentes en Países comunitarios y a los miembros de su familia.

Por lo que respecta a la libre circulación, la Comunidad solicita un período de siete años para hacer efectivo el acceso al empleo sin discriminación con los trabajadores nacionales y, una vez más, se alude a la especificidad de Luxemburgo previéndose la posibilidad de que continúen aplicándose disposiciones internas que limiten el acceso y el cambio de empleo durante un período mayor que el previsto con carácter general. Por otra parte, se insiste en la necesidad de un período transitorio para el acceso al empleo de los familiares de los trabajadores (véase antes) y no se reconoce la libre circulación intracomunitaria.

En relación a la Seguridad Social de los trabajadores emigrantes, la Comunidad se reserva volver a considerar el tema de las prestaciones familiares, debido a que se teme que en el plazo que media hasta la adhesión española no se podrá cambiar la normativa actual que fija la percepción de las ayudas familiares (en todos los países salvo Francia) según la

cuantía del país de trabajo, con independencia de que los beneficiarios residan o no en el mismo.

España, como viene siendo habitual en el Capítulo Social, contestó con celeridad a la posición comunitaria en su documento *de 21 de febrero de 1984*, mostrando el desacuerdo con las propuestas comunitarias en materia de libre circulación y seguridad social y, por otra parte, con la intención de precisar el contenido de la cláusula *Stand still* relativa a la situación de nuestros trabajadores en la Comunidad.

La Delegación española lamenta que no se hubieran comprendido debidamente sus argumentaciones relativas a la consideración unitaria del mercado de trabajo y a los beneficios que para ambas partes supondría la carencia de restricciones, y, aun insistiendo en sus peticiones precedentes, se acepta la posibilidad de que exista un período transitorio (acorde con el contexto global de la negociación) siempre que tenga una progresividad, sugiriendo determinadas formas para hacerlo efectivo. Se rechaza cualquier excepción referida a Luxemburgo, por no encontrar razones que la justifiquen.

España rechaza frontalmente las modalidades propuestas por la Comunidad para el acceso al empleo de los familiares del trabajador que no tendrían razón de ser dado que en unos casos afectarían a personas que llevan muchos años en territorio comunitario y, en otros, se aplicaría a familiares de los ciudadanos españoles que hubieran obtenido un permiso de trabajo en el período transitorio y parece obvio que, para la concesión de tales permisos, se debió considerar la situación global de los trabajadores siendo indisociables sus características profesionales y personales.

La igualdad de trato ofrecida por la Comunidad a los trabajadores españoles residentes en Países comunitarios es valorada positivamente, pero se estima que la cláusula *Stand still* debiera materializarse en la renovación automática de los permisos de residencia y trabajo, a la vez que debiera garantizarse que los únicos motivos esgrimibles de expulsión serían las «razones de orden público, de salud pública o de seguridad pública» interpretándose estos conceptos siguiendo las pautas del Tribunal de Justicia de las Comunidades. En cualquier caso, se solicita que el régimen jurídico aplicable durante el período transitorio a los trabajadores autónomos españoles y a los miembros de su familia residentes en la Comunidad no sea menos favorable que el aplicable en el mismo período a los trabajadores asalariados.

En el capítulo de la Seguridad Social, la Delegación española recuerda

el elevado coste social y económico que la plena aplicación del acervo comunitario supone para España y reclama la reciprocidad. Por ello, España se reserva el derecho de revisar su posición en el caso que la Comunidad solicitara alguna derogación en materia de ayuda familiar.

Finalmente, en relación al Fondo Social Europeo se solicita, con carácter provisional, se declare zona prioritaria a todo el territorio nacional.

9.4. LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA NEGOCIACIÓN EN EL CAPÍTULO SOCIAL

9.4.1. *La posición comunitaria* (Documento de 23 de octubre de 1984)

La Comunidad reitera la posición adoptada anteriormente, si bien se precisan algunos aspectos de interés que se explicitan a continuación, estructurando el documento en torno a tres puntos básicos: libre circulación de los trabajadores, seguridad social de los trabajadores emigrantes y Fondo Social Europeo.

a) *Libre circulación de trabajadores*

Bajo esta rúbrica se analizan múltiples aspectos relativos a los trabajadores españoles y a los miembros de sus familias, sin diferenciar nítidamente el que ya estuvieran establecidos o no en países comunitarios antes de la adhesión. Con carácter general, se alude a los elementos de progresividad en el período transitorio solicitado por la Comunidad, destacando la igualdad de trato —versión comunitaria— y la segunda prioridad para el acceso a los potenciales empleos (que serán de aplicación desde la adhesión), las disposiciones (escalonadas en el tiempo) relativas al acceso al empleo de los miembros de la familia del trabajador y la aplicación (como muy tarde al fin del período transitorio) del sistema SEDOC.

La Comunidad, aunque entiende que con la progresividad a la que se ha hecho referencia en el párrafo anterior responde a la solicitud española; está dispuesta, asimismo, a realizar, cinco años después de la adhesión, un balance de aplicación del régimen transitorio acordado. En caso de que existiera un «consensus» entre todos los Estados miembros de la Comunidad ampliada se podría prever, si las circunstancias así lo aconsejaran, ciertas adaptaciones en el marco del régimen transitorio establecido.

En relación al acceso al empleo de los miembros de la familia, la Comunidad rechaza las argumentaciones españolas que pretendían la no existencia de período transitorio para el empleo de los familiares de los trabajadores ya instalados antes de la adhesión y mantiene su posición

expresada en enero 1984 que, con un tope máximo de cinco años, exige tres años de residencia previa que se transformarían en dieciocho meses pasados los tres primeros años.

La igualdad de trato que, como es bien sabido, es punto de partida y constituye la exigencia básica de la Delegación española, es aceptada por la Comunidad para «los trabajadores españoles que ocupan regularmente un empleo permanente en el territorio de un Estado miembro en la fecha de la adhesión o, ulteriormente, en virtud de una autorización así como para los miembros de su familia instalados regularmente con él». Esta equiparación relativa a las condiciones de empleo y trabajo (salarios, despidos, reemplazo) así como a las ventajas sociales, fiscales, educativas, sindicales, acceso a vivienda, etc., no alude, sin embargo, a la plena equiparación en materia de acceso al empleo que se podría traducir en renovación de permisos de trabajo y residencia, etc.

Por otra parte, la interpretación del concepto de empleo permanente, que preocupa a la Delegación española, se considera competencia exclusiva del Tribunal de Justicia mientras que cabe destacar la aceptación, por parte de la Comunidad, de la propuesta española de que los trabajadores independientes y los miembros de su familia se puedan beneficiar de las disposiciones previstas para la inmigración y acceso al empleo de los trabajadores por cuenta ajena.

La Comunidad recuerda la necesidad de la aceptación por parte española de una cláusula general de salvaguardia, similar a la establecida en las dos ampliaciones anteriores, por la que los Estados miembros se reservan, en el caso de que se presentaran graves dificultades, la posibilidad de acudir a instituciones de la Comunidad a fin de obtener una solución que evite las distorsiones graves en sus mercados de trabajo.

La Comunidad reafirma la solicitud del Gran Ducado de Luxemburgo de establecer un periodo transitorio de 10 años en materia de acceso al empleo y de cambio de empleo en su territorio, anunciando una progresiva flexibilización durante el periodo transitorio.

Finalmente, se alude a la situación de los trabajadores españoles ya instalados en la Comunidad, reafirmando la concesión de la cláusula *Stand still* en similares términos a los ya ofrecidos con anterioridad, es decir, garantizando que no será aplicada ninguna nueva medida restrictiva en materia de residencia y de empleo a los españoles que residan o trabajen regularmente en el territorio de los Estados miembros, a partir del Acta de Adhesión. La Comunidad, en consecuencia, rechaza la solicitud española que pretendía la explicitación de la cláusula *Stand still* en el sentido de la renovación automática de los permisos de residencia y trabajo así como la garantía de que las únicas causas de expulsión del país fueran el orden público, la sanidad pública y la seguridad pública.

b) *Seguridad Social de los trabajadores emigrantes*

La Comunidad precisa su postura en esta ocasión en el sentido de que las prestaciones familiares para aquellos miembros de la familia de trabajador español que residieran en España se otorgarán según el principio del país de residencia hasta el momento de la uniformización del *acquis* comunitario al respecto y, como máximo, hasta el fin de un período transitorio de siete años.

c) *Fondo Social Europeo*

La Comunidad confirma la disponibilidad de sus servicios para proseguir, si se estimara necesario, sus contactos técnicos con la Delegación española a fin de proporcionar cualquier información suplementaria que se juzgara útil.

Por otra parte, la Comunidad confirma que el *acquis* comunitario se aplicará a España desde la adhesión y, a este efecto, se efectuarán las adaptaciones correspondientes, en especial para incluir las regiones españolas que puedan beneficiarse de una tasa de intervención mejorada, que se definirán según los criterios comunitarios vigentes.

9.4.2. *La posición española* (Documento de 24 de octubre de 1984)

La declaración española, en esta ocasión, rompe con la estructura habitual de sus documentos para subrayar, por enésima vez, la importancia fundamental que concede a la situación de los nacionales españoles ya instalados en el territorio de los Países miembros.

a) *El régimen aplicable a los nacionales españoles instalados*

La primera parte del documento se refiere al régimen aplicable a los nacionales españoles instalados en la Comunidad antes de la adhesión y parte de la asunción de la cláusula *Stand still*, es decir, del compromiso de los Estados miembros a no aplicar a los nacionales españoles, mientras ellos residan o trabajen regularmente en su territorio, toda nueva medida restrictiva que sería eventualmente adoptada en materia de residencia y de empleo de extranjeros.

La declaración española solicita, a continuación, una igualdad de trato, en la acepción más amplia del término para los trabajadores españoles ya instalados en los Estados miembros, si bien acepta un período transitorio para la libre circulación intracomunitaria por considerar el tema de una escasa incidencia según los precedentes habidos al respecto.

b) *Régimen aplicable a los otros nacionales españoles*

La segunda parte de la declaración alude al régimen aplicable a los nacionales españoles no mencionados en la primera parte (es decir a los que accederán al mercado de trabajo comunitario sin tener ningún tipo

de vinculación previa) y, en relación a este colectivo, la Delegación española acepta un periodo transitorio para su acceso al empleo (autorización previa sometida a las disposiciones nacionales) y, en lo que concierne a la familia del trabajador, se acepta la posición comunitaria de que, en un máximo de cinco años, se exigirán tres años de residencia anterior que serán reducidos a dieciocho meses pasados los tres primeros años.

Por otra parte, se conviene en la igualdad de trato para los trabajadores españoles en todo lo que no concierne al acceso al empleo y se constata la prioridad en el empleo de los trabajadores españoles en relación a la mano de obra originaria de los países terceros, para lo que se solicita la urgente puesta en marcha del sistema SEDOC.

Si bien se acepta con carácter general, un periodo transitorio de siete años, se acuerda efectuar un balance de aplicación transcurridos los cinco primeros años que pudiera suponer, a la vista de la evolución socioeconómica de la Comunidad, el aligeramiento de determinadas disposiciones para mejorar el periodo transitorio o, incluso, la finalización del mismo.

España, en caso de prosperar sus propuestas y rechazando cualquier tipo de excepción en favor de Luxemburgo, acepta la declaración común relativa a la libre circulación que implica la posibilidad de acudir a instituciones de la Comunidad para encontrar una solución adecuada en el caso de que la ampliación supusiera determinadas dificultades para la situación laboral en alguno de los Estados miembros.

En relación a la Seguridad Social de los trabajadores emigrantes, España insiste en la aplicación, desde el momento de la adhesión, del acervo comunitario, quedando en vigor las cláusulas más favorables de los acuerdos bilaterales.

c) *Otros aspectos de carácter social*

La última parte del documento español está referida al Fondo Social Europeo y la gran novedad del mismo es la propuesta de las Comunidades autónomas españolas que se juzga deben ser consideradas como zonas de prioridad absoluta para la concesión de las ayudas mejoradas del Fondo; estas zonas serían las siguientes: Andalucía, Canarias, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Ceuta, Extremadura, Galicia, Melilla y Murcia.

9.5. CONSIDERACIONES FINALES

Como se desprende de los puntos precedentes, las posturas comunitaria y española en materia social son aún distantes y hasta cierto punto irreductibles.

En cualquier caso, es evidente que ambas delegaciones han clarificado sus posiciones y la discusión ha trascendido, prácticamente, los niveles técnicos y, posiblemente, las decisiones finales al respecto serán de carácter político.

No podemos olvidar el precedente griego (segunda ampliación de la Comunidad) que ha jugado un importantísimo papel, según pone de manifiesto en un riguroso estudio José Luis Domínguez (31), en las negociaciones relativas al capítulo social, pese a que, con frecuencia, se asevera por los representantes de la Comunidad que cada negociación se hace «según los méritos propios de cada país». En cualquier caso, el período transitorio aplicado a los nacionales griegos ha sido favorable, en líneas generales para los mismos y no ha originado dificultades relevantes sino, al contrario, ha posibilitado ciertas medidas diferenciales de carácter muy positivo.

Para finalizar, permítasenos recomendar la desdramatización de la negociación relativa a los temas sociales porque, si bien afecta directamente a los trabajadores, no debe olvidarse que, de forma indirecta, todos los demás capítulos también tienen como destinatarios mediatos a los trabajadores que se verán afectados por las decisiones que se tomen en los distintos ámbitos. En consecuencia, hay que insistir una vez más en el necesario equilibrio, reciprocidad y progresividad que se han constituido en los pilares básicos de la negociación.

La situación de nuestros trabajadores en Países comunitarios, en líneas generales, es muy aceptable debido a los esfuerzos realizados de antaño por vía bilateral y los acuerdos en el seno de la Comunidad supondrán un plus conveniente¹ pero no imprescindible para hacer valer los derechos de los trabajadores y de los miembros de su familia. Sin perjuicio de todo ello, consideramos necesario que, en el frontispicio de la negociación, se constate la absoluta equiparación de los españoles residentes en Países comunitarios con los nacionales de los Países miembros porque, en su gran mayoría, han colaborado de una forma sustancial a la construcción de esa Europa Comunitaria a la que España pretende acceder.

(31) JOSÉ LUIS DOMÍNGUEZ, en *Emigración y Mercado Común*, de próxima publicación.

