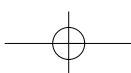
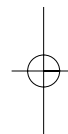
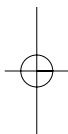
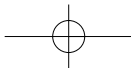


POLÍTICA SOCIAL EUROPEA Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS





MONOGRAFÍAS DE TEMAS LABORALES

Dirección

Mercedes Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer

Jesús Cruz Villalón

Sebastián de Soto Rioja

Reservados todos los derechos. El contenido de esta publicación no puede ser reproducido, ni en todo ni en parte, ni transmitido, ni registrado por ningún sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sin la preceptiva autorización

© Los autores, 2007

© CONSEJO ANDALUZ DE RELACIONES LABORALES, 2007

© MERGABLUM. Edición y Comunicación, S.L., 2007

C/ Brújula, 10. Parque Ind. PISA

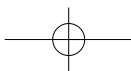
Tel. 95 460 24 773. 41927 Mairena del Aljarafe SEVILLA

ISBN: 978-84-96378-38-4

Imprime: MINERVA. Artes Gráficas

Fomento, 10. 41927 Mairena del Aljarafe SEVILLA

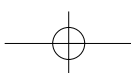
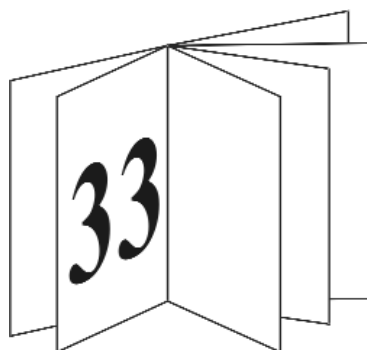
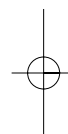
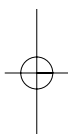
Depósito Legal: SE-2929-07

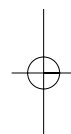
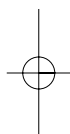
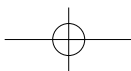


MONOGRAFÍAS DE TEMAS LABORALES

POLÍTICA SOCIAL EUROPEA Y
COMUNIDADES AUTÓNOMAS

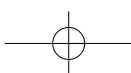
M^a Fernanda Fernández López
(Directora)

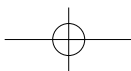




Elaborado en el seno del Proyecto:

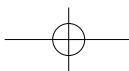
SEC2003-09605 «EL PAPEL DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN EL SISTEMA DE RELACIONES LABORALES EUROPEO»





ÍNDICE

PRÓLOGO	
COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y POLÍTICA SOCIAL EUROPEA:	
LA REFORMA ESTATUTARIA	
1. INTRODUCCIÓN: LA UNIÓN EUROPEA, LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y EL SISTEMA DE RELACIONES LABORALES: DOS SUJETOS EN BUSCA DE UN ROL.....	
2. REFORMA ESTATUTARIA Y RELACIONES LABORALES: EL PROYECTO DE REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ANDALUCÍA: ASPECTOS SOCIALES	
<i>Mercedes Rodríguez-Piñero Bravo Ferrer</i>	
COMUNIDADES AUTÓNOMAS, ESPAÑA Y LA UNIÓN EUROPEA:	
TRES NIVELES DE ANÁLISIS A LA LUZ DE LAS REFORMAS ESTATUTARIAS	
1. INTRODUCCIÓN: TRES PERSONAS EN BUSCA DE AUTOR	
2. ESPAÑA Y LA UNIÓN EUROPEA (2005-2006): DE LA EUFORIA AL DESASOSIEGO	
3. LA UNIÓN EUROPEA, EN TIEMPOS DE MUDANZA: ¿HACIA DÓNDE VA SU POLÍTICA SOCIAL?	
4. COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y REFORMAS ESTATUTARIAS: ESPECIAL REFERENCIA A LA COMUNIDAD AUTÓNOMA ANDALUZA Y SU PARTICIPACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA	
4.1. La delimitación de competencias planteadas en la Constitución y su evolución al socaire de los tiempos: la enorme influencia de la jurisprudencia constitucional	
4.2. La creación de la CARCE (Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas) y los pasos más recientes para permitir la participación de las CCAA en el proceso decisorio comunitario.....	



8 POLÍTICA SOCIAL EUROPEA Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS

- 4.3. El régimen lingüístico: ¿hacia la Torre de Babel?
- 4.4. Las reformas estatutarias: el debate acerca de un proceso inconcluso y la ampliación de las competencias autonómicas.....
- 5. A MODO DE CONCLUSIÓN

María Isabel Torres Cazorla

ORIENTACIONES COMUNITARIAS EN MATERIA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES: LOS RIEGOS PSICOSOCIALES COMO "RIESGOS PROFESIONALES EMERGENTES"

- 1. INTRODUCCIÓN
- 2. PERO ¿QUÉ SON LOS RIESGOS PSICOSOCIALES? LA DISTINCIÓN ENTRE "FACTORES, RIESGOS Y DAÑOS"
- 3. ¿CUÁLES SON? LA TIPIFICACIÓN A BASE DE "SENTENCIA". EL ETERNO INFLUJO DE LA VERTIENTE REPARADORA
- 4. EL MARCO REGULADOR: LA PERSISTENTE AUSENCIA DE UNA REGULACIÓN ESPECÍFICA NO QUIERE DECIR QUE SE TRATE DE UN SILENCIO ELOCUENTE
- 4.1. La ausencia de una regulación expresa en el marco normativo vigente: ¿laguna legal o silencio elocuente?
- 4.2. La nueva dialéctica entre "modelos de hetero-regulación" y los "modelos de autorregulación": el protagonismo de la autonomía colectiva, los sistemas de gestión y las prácticas de incentivo
- 4.3. Las tres dimensiones del problema de protección frente a los riesgos psicosociales: prevención, reparación y sanción
- 5. ASPECTOS MÁS RELEVANTES DE UNA POLÍTICA PREVENTIVA DE LOS RIESGOS PSICOSOCIALES: EL CICLO DE CONTROL PREVENTIVO
- 5.1. La inclusión en el marco de la LPRL
- 5.2. La dimensión colectiva y no sólo individual de los riesgos psicosociales
- 6. REFLEXIÓN FINAL

Cristóbal Molina Navarrete

EL NUEVO PAPEL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA GESTIÓN DE LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES Y LA REFORMA ESTATUTARIA EN ANDALUCÍA

- 1. INTRODUCCIÓN
- 2. SEGURIDAD Y SALUD LABORALES Y ESTATUTOS DE AUTONOMÍA, EN PARTICULAR EN LA REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ANDALUCÍA
- 2.1. Las menciones a la seguridad y salud en el Proyecto de Reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía
- 2.2. El significado de esta mención a la seguridad y salud en el Proyecto de Reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía
- 3. LA SITUACIÓN ACTUAL EN EL REPARTO DE COMPETENCIAS ENTRE ESTADO Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE PREVENCIÓN.....

4. REFLEXIÓN FINAL	
<i>Antonio José Valverde Asencio</i>	
APROXIMACIÓN A LA POLÍTICA DE EMPLEO DE LA UNIÓN EUROPEA	
1. PRESENTACIÓN Y PREMISAS METODOLÓGICAS	
2. DELIMITACIÓN DE LA POLÍTICA DE EMPLEO DE LA UNIÓN EUROPEA	
2.1. La política de empleo como parte de la política social europea	
2.2. El concepto de política de empleo	
2.3. La jerga de la política de empleo	
3. LAS BASES CONSTITUCIONALES DE LA POLÍTICA DE EMPLEO	
3.1. La Constitucionalización del Empleo en el Tratado de Ámsterdam	
3.2. El empleo como prioridad de la Unión en los Tratados	
3.3. El Título de Empleo	
4. EL PROCESO DE LUXEMBURGO	
4.1. Identificación del proceso	
4.2. El proceso original (1997-2003)	
4.3. La reforma del modelo (2003-)	
5. EL PACTO EUROPEO POR EL EMPLEO.....	
6. LA ESTRATEGIA DE LISBOA	
7. LA POLÍTICA DE EMPLEO EN EL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN EUROPEA.....	
<i>Miguel Rodríguez-Piñero Royo</i>	
COMUNIDADES AUTÓNOMAS, EMPLEO Y UNIÓN EUROPEA	
1. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN	
2. CONSIDERACIONES GENERALES EN TORNO A LA ESTRATEGIA EUROPEA DE EMPLEO	
2.1. El hecho regional en la Estrategia Europea de Empleo	
3. EL PAPEL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA ESTRATEGIA EUROPEA DE EMPLEO	
3.1. La acción de las Comunidades Autónomas en el ámbito de la política de empleo. La situación de partida: el empleo en el reparto competencial de la Constitución española	
3.2. Empleo, Comunidades Autónomas y Unión Europea	
3.3. El proceso de reformas estatutarias y la materia de empleo	
4. CARACTERIZACIÓN GENERAL DE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO AUTONÓMICAS	
4.1. Los Pactos Territoriales de Empleo	
5. UNA PANORÁMICA GENERAL DE LA POLÍTICA DE EMPLEO ANDALUZA A LA LUZ DE LAS DIRECTRICES COMUNITARIAS	
5.1. Medidas de fomento del empleo.....	
5.2. Medidas de creación de empleo	
6. CONCLUSIONES	
<i>M^a Fernanda Fernández López y José M. Morales Ortega</i>	

10 POLÍTICA SOCIAL EUROPEA Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS

MUJER: POLÍTICAS COMUNITARIAS Y AUTONÓMICAS	
1. INTRODUCCIÓN	
2. PRINCIPALES POLÍTICAS COMUNITARIAS QUE AFECTAN A LA MATERIA	
3. REFERENCIA A LA ACTUACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.....	
4. OTRAS NORMAS DE GRAN IMPORTANCIA EN LA ACTUALIDAD	
5. CONCLUSIÓN.....	

Emilia Castellano Burguillo

LAS RECIENTES POLÍTICAS COMUNITARIAS, NACIONALES Y AUTONÓMICAS ANTE LOS DESAFÍOS DEL ENVEJECIMIENTO: UNA APROXIMACIÓN.....

1. PRELIMINARES	
2. LA PREOCUPACIÓN POR LOS CAMBIOS DEMOGRÁFICOS EN ALGUNOS ORGANISMOS INTERNACIONALES: EL ENVEJECIMIENTO COMO RETO MUNDIAL.....	
3. LA UNIÓN EUROPEA ANTE EL RETO DEL ENVEJECIMIENTO	
3.1. El envejecimiento en la vieja Europa. Algunos datos demográficos	
3.2. Las instituciones comunitarias ante el reto del envejecimiento: algunas actuaciones recientes	
4. EL RETO DEL ENVEJECIMIENTO EN ESPAÑA. ALGUNAS CONSIDERACIONES	
4.1. Algunas recientes reformas sociolaborales desde la perspectiva del envejecimiento de la población	
4.2. La inminente reforma de la jubilación: los cambios demográficos como telón de fondo	
5. LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ANTE EL DESAFÍO DEL ENVEJECIMIENTO	
5.1. La incipiente preocupación autonómica por los cambios demográficos.....	
5.2. El reto del envejecimiento en el actual proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía. Una breve aproximación	

Rosa Pérez Yáñez

POLÍTICAS COMUNITARIAS Y POLÍTICAS AUTONÓMICAS EN RELACIÓN CON LOS JÓVENES Y LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.....

1. INTRODUCCIÓN	
2. LA ESTRATEGIA DE EMPLEABILIDAD DE LOS JÓVENES: PRESENTE Y FUTURO	
2.1. La inserción laboral de los jóvenes integrada en programas autonómicos de fomento de la contratación de colectivos desfavorecidos	
2.2. Programas autonómicos singularizados o «integrados» a favor de la inserción sociolaboral de los jóvenes	
3. LA INSERCIÓN SOCIOLABORAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD	
3.1. El planteamiento comunitario.....	
3.2. Marco nacional y autonómico	
3.3. Marco de ayudas a la ocupación de personas con discapacidad en Centros Especiales de Empleo	

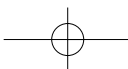
- 3.4. Fomento del empleo autónomo para las personas con discapacidad
 - 3.5. Incentivación de la ocupación de personas con discapacidad en empresas ordinarias
 - 3.6. Otras iniciativas más singulares dirigidas a la integración laboral de PCD
 - 4. ALGUNAS CONSIDERACIONES COMUNES PARA JÓVENES Y DISCAPACITADOS EN MATERIA DE PROCEDIMENTALIZACIÓN DE LAS AYUDAS
 - 5. ALGUNAS CONCLUSIONES
 - 6. ANEXO DE DISPOSICIONES AUTONÓMICAS ANALIZADAS Y/O REFERENCIADAS
- Eva Garrido Pérez*

EMIGRACIÓN Y MERCADO DE TRABAJO: SOBRE EL LIBRO VERDE DE LA UNIÓN EUROPEA SOBRE GESTIÓN DE LA INMIGRACIÓN ECONÓMICA Y EL PAPEL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA ANDALUZA

- 1. INTRODUCCIÓN
 - 2. ANDALUCÍA Y LA INMIGRACIÓN
 - 3. LA REGULACIÓN DEL FENÓMENO MIGRATORIO POR LA UNIÓN EUROPEA: EN ESPECIAL, EL LIBRO VERDE SOBRE LA GESTIÓN DE LA INMIGRACIÓN ECONÓMICA ..
 - 3.1. Notas sobre la regulación del fenómeno migratorio.....
 - 3.2. Sobre el Libro Verde sobre la gestión de la inmigración económica ..
 - 4. NOTAS SOBRE LAS COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE MIGRACIONES LABORALES
 - 5. EN ESPECIAL, EL II PLAN DE INTEGRAL PARA LA INMIGRACIÓN EN ANDALUCÍA Y SUS INCIDENCIAS EN EL MERCADO DE TRABAJO.....
 - 5.1. En general, sobre el II Plan integral de integración andaluz
 - 5.2. En especial, respecto del Área socio-laboral
- Juan Carlos Álvarez Cortés*

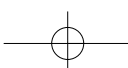
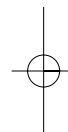
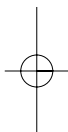
RESPONSABILIDAD SOCIAL CORPORATIVA. ¿UN NUEVO INSTRUMENTO PARA LAS POLÍTICAS LABORALES?

- 1. PRESENTACIÓN
- 2. UN INTENTO DE APROXIMACIÓN A LA RESPONSABILIDAD SOCIAL CORPORATIVA
- 2.1. El origen y el fundamento de la RSC: el papel de la Unión Europea
- 2.2. La RSE como un concepto de difícil delimitación: posibles razones
- 2.3. Un intento de definición: perspectivas y rasgos
- 2.4. Distintas perspectivas de la RSC
- 2.5. Notas o rasgos distintivos de la RSC
- 3. RESPONSABILIDAD SOCIAL CORPORATIVA Y RELACIONES LABORALES
- 3.1. Relaciones laborales y vertientes de la RSC
- 3.2. Algunas herramientas de la RSC y sus contenidos laborales



12 POLÍTICA SOCIAL EUROPEA Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS

3.3. Relaciones laborales y RSC
4. LAS POTENCIALIDADES DE LA RESPONSABILIDAD SOCIAL CORPORATIVA
5. CONCLUSIÓN: LA PROMOCIÓN PÚBLICA DE LA RESPONSABILIDAD SOCIAL
CORPORATIVA
6. RSC, NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y CONCERTACIÓN SOCIAL
6.1. La RSC en los AINC
6.2. La RSC y la concertación andaluza
6.3. La RSE en los convenios colectivos: algunos ejemplos
de la negociación colectiva española
6.4. Diálogo social europeo y Responsabilidad Social
Francisco Javier Calvo Gallego





PRÓLOGO

La tradición en los estudios de los iuslaboralistas españoles (aunque también en especialistas de otras ramas científicas) cuando se acercan a la delicada conexión ejecutoria entre la Unión Europea y los Estados miembros ha sido centrar su atención en la relación Unión Europea-Estado, dejando hasta cierto punto en la sombra la existencia de instancias intermedias, políticas, con potenciales competencias en la materia considerada, que tienden a analizarse como un vector de investigación secundario, inherente a la organización del Estado miembro, y por tanto sólo incumbe a él. En buena medida se ha recogido de esa forma una orientación proveniente de los primeros tiempos de la Comunidad, que trazó una línea divisoria entre la condición de miembro (el Estado) y la organización del Estado, ajena por tanto a la Unión.

Como se ha puesto de relieve por la evolución de la propia Unión, y de los juristas que más atentamente han seguido sus hitos, esta dicotomía, que ha funcionado con excepciones muy puntuales, no puede mantenerse si más en este momento. En primer lugar, por el peso relativo que el hecho regional ha tenido en realidad siempre en relación con las preferencias de acción de los Fondos estructurales; en segundo lugar, aunque no menos importante, por la presencia en la propia estructura de la Unión de órganos representativos de la dimensión regional de los Estados miembros (el Comité de las Regiones) y, yendo más allá, porque ciertas políticas de la Comunidad sólo podrán ejecutarse en plenitud teniendo en cuenta el hecho, digamos «local». Precisamente el ámbito de lo «laboral», comprensivo del empleo y la política social en sentido estricto, es uno de esos ámbitos en los que algunos temas deben comprenderse a escala local, sobre todo en nuestro país. Los trabajos de Mercedes Rodríguez Piñero y Bravo Ferrer, y con mayor concreción el de María Isabel Torres Cazorla contribuyen a centrar los problemas a abordar, desde las especiales perspectivas de los que componen este volumen.

Ni qué decir tiene, esos temas se centran especialmente en varios ejes: el empleo en el sentido amplio de que se hablará; la prevención de riesgos laborales; la igualdad entre hombres y mujeres y la responsabilidad social de las empresas. En ellos se concentra más específicamente esa dimensión localizada que permite una mayor efectividad de las políticas y una más realista captación de los problemas a los que se trata de responder.

La prevención de riesgos laborales no aparece abordada, desde la Directiva marco y las directivas específicas, con una determinada impronta territorial, pero desde luego, entre nosotros sería un gran error entender que esa impronta no es relevante, si se tiene en cuenta que las CCAA, en nuestro país, han recibido amplias competencias en materia de gestión y aplicación de la normativa de prevención de riesgos laborales, que les posibilita diseñar políticas propias al respecto, y que, por tanto, y en esta medida, se encuentran en conexión directa con la UE, con sus reglas y directivas, que implican también la acción autonómica en la aplicación de un derecho sólo aparentemente inane desde las estructuras políticas internas. El cumplimiento de las normas comunitarias deriva rápidamente a un diálogo con las normas europeas –sería absurdo que ese diálogo termine con la transposición de unas normas tan absolutamente evolutivas– que tiene que tener un concreto impacto en el marco de las políticas estatales, que pueden no ser tanto de dirección cuanto de orientación, coordinación y control en aras de la eficacia. En este sentido, las reformas estatutarias en curso en la actualidad, como en otros temas, dan fe de que la seguridad y salud de los trabajadores es derecho de los ciudadanos de las CCAA respectivas, con lo que esa tendencia forzosamente ha de acentuarse en los tiempos que comienzan a abordar esta compleja problemática ha sido difícil, en el marco de un trabajo que quiere señalar los puntos de fricción entre las competencias autonómicas y estatales en el marco de la ejecución de las políticas europeas. Se ha optado por un doble enfoque: uno, general, que pretende examinar el papel de las CCAA en la gestión de la prevención de los riesgos laborales en el mutado cambio normativo, sobre todo, en el marco de la Comunidad Autónoma de Andalucía, sin que, como veremos, las observaciones de Antonio J. Valverde Asencio tengan una dimensión limitada a una CA, sino que enuncia principios y reglas que son proyectables a la realidad autonómica en su conjunto. Junto a este tema, de delimitación general, el Dr. Molina Navarrete aborda el análisis de la prevención de riesgos desde la perspectiva de los riesgos psicosociales, un elemento de riesgo para la salud de los trabajadores de importancia creciente, que merece por ello un estudio particularizado en aras de una orientación avanzada de una política que corre el riesgo de agotarse en nociones demasiadas clásicas de riesgos laborales, en el variable marco productivo actual.

La cuestión de la igualdad entre hombres y mujeres es, como se sabe, una de las «obsesiones» del derecho comunitario originario y derivado, que ha generado una abundantísima jurisprudencia, ha generado asimismo una multiplicidad de

Directivas específicas y, sobre todo, ha alcanzado en los Tratados carta de identidad como el primero de los derechos fundamentales de los ciudadanos reconocidos en las normas comunitarias (al margen de los derivados de la libertad de circulación). Por el carácter transversal que le atribuye el Tratado de Amsterdam, no podía faltar un análisis del impacto de las políticas de igualdad en un estudio como éste, al que se dedica la Dra. Castellano Burguillo, que aborda en su estudio ya no sólo la realidad comunitaria y más propiamente estatal, sino que se detiene con especial intensidad en la normativa autonómica al respecto, especialmente rica en la medida en que el título competencial «atención a la mujer» no está contemplado en la Constitución, y por lo tanto permite a Estado y CCAA hacerse eco de las directrices comunitarias para orientar sus propias políticas. Un estado de hecho que las reformas estatutarias no parece que vayan a resolver, como tampoco parece que lo haga la recientemente aprobada LO 3/2007 de igualdad entre mujeres y hombres, casi ayuna en análisis competenciales que van a ser muy necesarios.

Pero, en este ámbito del análisis del impacto de las instituciones y reglas comunitarias, además de las materias citadas, hay una que va creciendo progresivamente y alcanza unos niveles que cuestionan como ningunas otras, el juego de instituciones en presencia. Me refiero, obviamente al empleo, en sentido amplio, que ha multiplicado sus contenidos desde las primeras directrices de 1998. La noción de empleo, y su desarrollo en Derecho comunitario requiere unas cuidadosas precisiones, así como requieren ser precisados los complejos procedimientos y los difíciles equilibrios que experimentado la Estrategia Europea para el Empleo desde los últimos años 90. Recordar ese camino, desde un punto de vista estrictamente comunitario es el objetivo del difícil trabajo realizado por el Dr. Rodríguez Piñero, de la misma forma que evaluar su aplicación en España y las alteraciones y problemas que esa aplicación ha generado en la relación Estado-CCAA es el objeto del trabajo del Dr. Morales Ortega y de quien esto firma.

Pero la noción «empleo», como se ha dicho, se ha ido enriqueciendo progresivamente, en muchas ocasiones con implicaciones de otras políticas dirigidas a «activar» un mercado de trabajo deficiente y envejecido a escala europea, y dirigidas también a potenciar la integración, laboral asimismo, de sujetos desfavorecidos, en el marco de un mercado de trabajo «más inclusivo», como nos recuerdan las Directrices integradas 2005-2008. En este libro se aborda la problemática fundamental planteada en relación con los colectivos desfavorecidos más reiteradamente enunciados en los documentos comunitarios sobre empleo: en parte, las mujeres, por lo que se ha dicho con anterioridad, a lo que se remite; los trabajadores de edad madura, que pierden rápidamente su empleabilidad al alejarse de un mercado de trabajo que no valora sus capacidades, pero también, como la otra cara de la misma moneda, objetos directos de una estrategia orientada a prolongar la vida activa, en el marco de los problemas demográficos por envejecimiento de

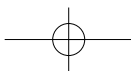
la población que, con antecedentes en la OCDE se formularon con toda crudeza en el primer Informe Kok. El trabajo de la Dra. Pérez Yáñez se enfrenta a esta serie de problemas.

Los jóvenes son también un colectivo objeto de un tratamiento complejo en materia de empleo, en la medida en que en ellos concurren también los problemas derivados de un sistema escolar deficiente, que dificulta la conexión entre los estudios y el trabajo, y que mantiene a los trabajadores jóvenes alejados del mercado de trabajo. Los discapacitados son, obviamente, otro colectivo que es frecuentemente asumido en el seno de políticas «selectivas» de mercado de trabajo, no ya desde los documentos comunitarios, sino desde las estrategias de empleo de la OCDE, en la medida en que requieren especiales medidas de cualificación, ocupación y seguimiento, cuidando que respecto de ellos no se produzcan algunos de los más típicos efectos perversos de las políticas de empleo. La Dra. Garrido Pérez ha asumido, con su rigor característico el estudio de las políticas comunitarias referidas a estos dos colectivos en su dimensión comunitaria en su dimensión nacional y autonómica.

Especial mención merecen, en este apartado del libro dedicado a los colectivos a los que especialmente se dirigen las políticas selectivas de la UE lo constituyen los emigrantes, preferentemente extracomunitarios, por la propia dinámica del derecho comunitario. El Dr. Alvarez Cortés asume el reto de estudiar las políticas europeas dedicadas a este colectivo, como colectivo, además, especialmente vulnerable, en el que convergen varios elementos de debilidad desde la perspectiva del mercado de trabajo: la falta de equivalencia de las cualificaciones que puedan poseer, las deficiencias en materia lingüística y esa vulnerabilidad que hace que en su seno sean frecuentes los que se han llamado fenómenos de «doble discriminación».

El Dr. Calvo Gallego se atreve a hacer una predicción arriesgada: puesto que en el ámbito comunitario cada vez más se generan documentos de todo tipo dedicados a la responsabilidad social de la empresa, cabe preguntarse hasta qué punto esta noción –magníficamente sintetizada en su trabajo–, como la idea de transversalidad, o las múltiples variantes de la idea de empleo de calidad, no pueden ser un nuevo eje sobre el que basar nuevas políticas comunitarias en materia laboral, en interiorizar de ese modo nuevas líneas de acción en todos los segmentos institucionales de los Estados miembros. Ciertamente, la base competencial comunitaria es débil en este punto, pero hemos podido contemplar, en especial en materia de política social, el valor expansivo que tienen las orientaciones comunitarias entre nosotros, que incorporan a su desarrollo por supuesto al Estado y a las CCAA, pero también a la negociación colectiva y el diálogo social.

En fin, en este volumen se ha tratado de reflejar las reflexiones panorámicas de un grupo de investigadores centrados en torno a un Proyecto de investigación financiado por el Ministerio de Educación y Ciencia SEC 2003-09605/JUR. Se trata de una aproximación a medio plazo, en la medida en que el proceso de refor-



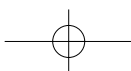
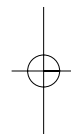
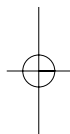
PRÓLOGO

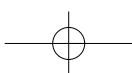
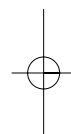
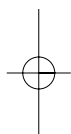
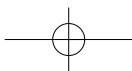
17

ma de los Estatutos de autonomía se está fraguando en nuestro país en la actualidad, pero creo que contiene elementos de juicio y de análisis que serán de interés para los lectores especializados, a quienes corresponde su juicio.

María Fernanda Fernández López

Universidad de Sevilla





COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y POLÍTICA SOCIAL EUROPEA: LA REFORMA ESTATUTARIA*

*Mercedes Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer
Presidenta del
Consejo Andaluz de Relaciones Laborales*

INTRODUCCIÓN. LA UNIÓN EUROPERA, LAS CCAA Y EL SISTEMA DE RELACIONES LABORALES: DOS SUJETOS EN BUSCA DE UN ROL

1. En principio, es cierto que el interés de este tema podría parecerles, al menos a muchos de ustedes, limitado o incluso nimio. Y ello porque histórica y tradicionalmente ha existido una cierta presunción al señalar que estas políticas sociolaborales, los sistemas de relaciones laborales sobre los que se articulaban, y el segmento jurídico que las regula –el Derecho del Trabajo–, tendrían como sustrato básico y como ámbito típico de articulación, al nivel estatal. Era el Estado, como entidad política típica, el encargado de regular y desarrollar estas políticas; era él quien legislaba y ejecutaba; y, por tanto, los sujetos sindicales y empresariales tendieron a hacer coincidir sus máximas estructuras confederales con esta concreta estructura política.

2. Y además, en el caso español, esta configuración netamente estatal y centralizada se hizo aún más intensa, tanto por el fortísimo carácter centralizador del modelo de Estado durante los atípicos cuarenta años de la dictadura franquista, como por el fuerte carácter heterónimo y, por tanto, también estatal, de una nor-

* Elaborado en el seno del Proyecto SEC2003-09605 EL PAPEL DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN EL SISTEMA DE RELACIONES LABORALES EUROPEO

mativa no sólo general, sino también sectorial como las Ordenanzas laborales, básicas en la configuración durante este mismo periodo. Y de hecho, tradicionalmente, en nuestro sistema tan sólo cabía detectar algunas peculiaridades a nivel provincial, básicamente por la existencia desde 1833 de unas estructuras administrativas provinciales que jugaron un importante papel en los balbuceos del sistema, y en donde, sobre todo, se enmarcaron unas Bases de Trabajo, eminentemente provinciales que seguramente siguen siendo la causa de que buena parte de nuestra estructura de negociación colectiva –y, por tanto, de las correspondientes estructuras empresariales y sindicales– siga siendo, aún hoy, básicamente provinciales.

3. Y de hecho, tampoco la aparición, primero de las Comunidades Europeas en la década de los cincuenta, y más tarde, de las Comunidades Autónomas a lo largo de la década de los ochenta, pareció que fuera a perturbar este marcado carácter estatal de políticas, normas y sistemas de relaciones laborales al que antes he hecho referencia.

En el primer caso, en el de las Comunidades Europeas, por que la versión primitiva de sus Tratados Constitutivos, mostraba ya, con absoluta claridad, lo que se ha venido a denominar con indudable acierto por Pérez de los Cobos, como el «pecado original» de lo que hoy es la Unión Europea: esto es, un profundo y casi absoluto desinterés, al menos en esta primitiva versión propia de los años cincuenta, por los aspectos sociales a nivel europeo. En realidad, basta leer aquellos primeros Tratados, o incluso recordar la propia denominación de algunas de las Comunidades por ellos creadas –recuérdese «Comunidad Económica», y tan sólo «Económica» Europea– para comprender cómo los padres fundadores estaban seguramente muy lejos de intentar construir o incluso prever en aquel momento un ente supranacional, con carácter político y vocación federal como hoy parece perfilarse la Unión Europea. Los Tratados Constitutivos tenían, como es también lógico, una finalidad mucho más limitada y reducida. Se contentaban con establecer, de forma casi exclusiva, un mercado único europeo, asentado sobre lo que aún hoy siguen denominándose libertades fundamentales de marcado carácter económico –libertad de establecimiento, libertad de movimientos y libertad de circulación.— y en el que el trabajo era analizado y regulado tan sólo como uno más de los factores típicos de producción, al que como el capital, habría que garantizar su libertad de movimiento, la ausencia de fronteras y de discriminación por nacionalidad dentro de ese nuevo espacio eminentemente económico que los Tratados conformaron.

Desde esta perspectiva, limitada y economicista, es fácil comprender el porqué en estos Tratados ni había reconocimiento de derechos sociales como los que formaban ya parte del acervo propio del constitucionalismo europeo de la post-guerra, ni se establecían expresa y claramente mecanismos de regulación del factor trabajo a nivel europeo. Y ello porque en la versión y en la letra originaria de

dichos Tratados esta función y esta regulación parecía remitirse básicamente a los Estados, salvo, claro está, en aquellos aspectos ligados o conexos a la libertad de circulación. Del mismo modo que estos Tratados sólo podían denominarse constitucionales en su versión o acepción internacionalista, ya que lejos de configurarse como una auténtica constitución dotada de una carta plena de derechos civiles, sociales y económicos, se limitaba a configurar una organización internacional no de cooperación, sino de integración casi exclusivamente centrada en los aspectos del mercado.

De hecho, y siguiendo la visión tradicionalmente cosificadora que del trabajo suelen tener las primeras normas que se acercan a esta realidad, los Tratados originarios abordaron más el factor trabajo que los derechos o la situación del trabajador, suponiendo que el mero proceso de intercomunicación de los sistemas nacionales provocaría la equiparación en el progreso de estas condiciones de trabajo. Tanto es así, que incluso algunas de las normas que parecían contemplar algún mínimo derecho social, como por ejemplo el histórico art. 119 TCEE —que como es bien sabido prohibía la discriminación retributiva por razón de sexo— no tenía —y lo sabemos por sus antecedentes y discusiones— la finalidad directa de establecer un derecho subjetivo a favor de las mujeres. Si se producía este efecto era tan sólo como una consecuencia indirecta, ya que en realidad lo que la norma buscaba directamente era garantizar la libre concurrencia en el mercado europeo, despejando el temor que algunos países, señaladamente Francia, tenían de que la liberalización de mercados pudiera provocar un cierto dumping social frente a algunos países en donde se producía un intensa utilización de mano de obra femenina «a un menor precio».

4. Y, si me lo permitís, algo parecido ocurría en el caso de las CCAA. Su paulatina aparición y conformación durante los años 80 estuvo precedida de una serie de opiniones doctrinales que tendieron, en su inmensa mayoría, o casi en su total unanimidad, a minusvalorar —y en ocasiones, incluso a menospreciar— la importancia que la aparición de estos nuevos Poderes Públicos Territoriales podrían llegar a tener en la ordenación, desarrollo y ejecución de las políticas sociales, y, sobre todo, en la configuración del sistema de relaciones laborales español. Y ello, básicamente, por dos tipos de argumentos.

El primero, por el reparto de competencias que establecía y de hecho aún establece nuestro texto constitucional, y que se interpretó, desde una visión y unas ideologías que otorgaban, como consecuencia de cuarenta años de absoluto corporativismo y centralismo, un papel no sólo central sino casi absoluto a la función legislativa en estos campos. Como ustedes saben el Título VIII de nuestra Constitución, aunque sea de una forma voluntariamente oscura, establecía y sigue estableciendo en su art. 149 un conjunto de funciones —como la legislativa, la legislativa básica, o la ejecutiva entre otras— sobre una serie de materias —delimitadas ya sea por una realidad material o por áreas jurídicas— que, en principio,

y salvo ley de delegación del art. 150 CE, debían permanecer como competencia de un Poder Central al que interesadamente se denominó Estado, confundiendo, ya digo voluntariamente y seguramente por mor del consenso, la parte por el todo. Pues bien, entre estas materias se incluyó, como mecanismo para garantizar el principio de unidad de mercado, tanto a las relaciones internacionales, como a la emigración como al derecho procesal, como, finalmente, a la legislación laboral, la legislación básica en materia de Seguridad Social, así como su régimen económico, como mecanismo de garantía de la caja única del Sistema. Se trataba básicamente de garantizar una uniformidad casi absoluta en el marco normativo laboral que evitara el fraccionamiento normativo heterónimo en la regulación del mercado de trabajo y del sistema de relaciones laborales.

Desde esta perspectiva, como les digo, es lógico que la mayor parte de autores hablaran de un papel muy reducido, cuando nimio, de unas CCAA que, en el mejor de los casos –y salvo aquellas Comunidades que ya hubieran plebiscitado anteriormente un Estatuto de Autonomía– habrían debido esperar cinco años para acceder a través de reformas de sus Estatutos a la minusvalorada competencia ejecutiva de esta legislación laboral. Y todo ello por no hablar de la actitud de muchos sindicatos estatales que, desde su histórico y admirable internacionalismo, miraban con bastante recelo la posible aparición de estos nuevos y teóricos «espacios autonómicos de relaciones laborales», básicamente por sus posibles consecuencias, por el hecho de ser un hipotético riesgo de segmentación de la clase trabajadora.

Pues bien, lo cierto es que ni esta última predicción se ha cumplido, ni tampoco las Instituciones Europeas han querido o han podido quedarse ancladas en aquella visión típicamente mercantilista y de mercado a la que antes me he referido y sobre la que se construyeron, al menos en un primer momento histórico. Y ello por varias razones no siempre coincidentes en ambos casos.

5. En relación con la Unión Europea, parece evidente que en este paulatino proceso de asunción de competencias o de fomento de todo tipo de instrumentos reguladores del mercado de trabajo, o de este subsistema social que es el de relaciones industriales han pesado varios elementos.

La primera la necesidad política de huir de un modelo de Europa que vino a denominarse gráficamente como la Europea de los Mercaderes y que olvidaba o relegaba los aspectos sociales de esta integración. La progresiva conversión de lo que hoy es la Unión en un sujeto de naturaleza e inspiración claramente política, determinó y exigió social y políticamente que, aún de forma lenta, progresiva y siempre limitada –seguramente por la obstrucción de algún país y por el pecado original de unos Tratados que no contemplaban expresamente esta posibilidad–, la Unión fuera ampliando, paso a paso, su capacidad de iniciativa y su poder de intervención en el campo socio-laboral. Y todo ello de forma aún más clara cuando, en segundo lugar, la misma experiencia –piénsese, por ejemplo, en la recien-

te ampliación al Este–, ha demostrado y sigue demostrando que los fenómenos de integración económica exigen también una cierta estructuración a este mismo nivel de mecanismos que eviten el en otro caso inevitable *dumping* social articulado a través de las consiguientes deslocalizaciones.

Y es que, de hecho, es fácil comprender que si fue la unidad de mercado nacional la que condujo, exigió, o si se prefiere, necesitó de la aparición, entre otros, de un Derecho del Trabajado también estatal, la nueva unidad de mercado comunitaria debiera exigir lógicamente un mínimo de reglas comunes que permitan también un desarrollo socialmente armónico de esta nueva realidad económica.

En cualquier caso, de lo que no cabe duda es de que por estas y otras razones, la hoy Unión Europea fue sufriendo un proceso, paulatino, lento o incluso parsimonioso, que, basándose muchas veces en progresos parciales que luego han ido asentándose e incluso generalizándose –el Protocolo de Política Social y su posterior integración en el Texto del tratado es un buen ejemplo–, han conducido actualmente a una situación normativa y social ciertamente distinta a la de los primeros años sesenta.

Hoy en día no sólo existe un auténtico corpus comunitario que abarca innumerables directivas sobre temas tan complejos como la contratación temporal, el contrato a tiempo parcial, la discriminación por razón de género, Etnia, religión o de capacidad, los despidos colectivos, la transmisión de empresa, los derechos de información o, sobre todo, la prevención de riesgos laborales –y ello por mencionar tan sólo algunos de los aspectos de una lista de temas que empieza ya ser ciertamente larga.

También existe, y esto se olvida en muchas ocasiones, un cada vez más fluido e importante diálogo social a nivel europeo, que no sólo se desarrolla a nivel sectorial, sino también a nivel intersectorial, dando lugar a productos normativos cada vez más interesantes como pueden ser el Acuerdo Europeo sobre Teletrabajo o sobre el Stress laboral –por mencionar tan sólo algunos– y que durante estos últimos años se ha buscado, por los propios negociadores, implementar no ya sólo a través de su recepción en Directivas –como ocurriera con la de contratos temporales o a tiempo parcial–, sino a través de la propia negociación colectiva a la que se busca dar su propio papel o rol dentro del sistema de fuentes del Derecho Comunitario.

Es más, fruto de todo este proceso de diálogo a dos y tres bandas, auspiciado y promocionado por la propia Unión desde los encuentros de Val Duchesse, ha sido también el desarrollo y, sobre todo, la potenciación de agentes sociales a nivel europeo como la Confederación Europea de Sindicatos (CES) y la UNICE o la CEEP por parte empresarial. Agentes de un sistema de relaciones europeos en pleno desarrollo y evolución como demuestra la recepción en la actual redacción del Tratado proveniente de Niza de un principio de doble subsidiariedad o de sub-

sidiariedad horizontal que implica y fomenta el papel de estos interlocutores en el proceso de construcción de un auténtico marco de relaciones laborales europeo. Y que demuestra también los sucesivos programas de acción o las múltiples declaraciones conjuntas entre estas partes, como por ejemplo, la relativa a las personas con discapacidad.

Pero es que, además de todo este cuerpo normativo, de todos estos procesos de diálogo sectorial e intersectorial, tampoco debemos olvidar la progresiva asunción de competencias en otras materias, utilizando sistemas como el método abierto de cooperación que buscan, en definitiva, fijar objetivos comunes, establecer procesos de articulación en colaboración con el Estado y lograr la comunicación de buenas prácticas entre los distintos agentes que integran el sistema.

De entre todos estos campos, sin duda el más llamativo e importante, aunque no el único, es el de la Estrategia Europea para el Empleo, sobre el que más tarde versará la intervención del Profesor Calvo Gallego. Y digo importante porque el carácter horizontal y omnicomprendivo de este nuevo término que es el derecho y la lucha por el empleo han permitido que, a través de este «M.A.C.» o método abierto de cooperación, la Unión abordase y orientase la inmensa mayoría de los grandes problemas y retos con los que se enfrenta o se enfrentarán los mercados de trabajo y, por tanto, las sociedades europeas en un futuro cada vez más cercano. La integración de esta estrategia en la renovada Estrategia de Lisboa ha permitido así que la Unión y sus directrices integradas para el empleo orienten ya indudablemente una política en la que, por cierto, cada vez son más importantes la empleabilidad y las políticas activas de empleo. Pero sobre esto último y la revitalización que ello supone para las a veces denostadas funciones de ejecución de la legislación laboral, volveremos más tarde.

Por ahora, tan sólo me gustaría destacar cómo, si bien es cierto que este método abierto de cooperación ha sido criticado a veces por reflejar la imposibilidad de desarrollar en muchas ocasiones instrumentos realmente vinculantes a nivel europeo, no lo es menos que el mismo ha supuesto en la práctica un instrumento de actuación extraordinariamente útil y que en gran parte condiciona y orienta desde el inicio la actuación del resto de Poderes Públicos en este campo.

En realidad, es esta misma dificultad para la producción normativa que tan bien ha sintetizado el Prof. Rodríguez-Piñero Royo, la que seguramente ha motivado el desarrollo de instrumentos sumamente novedosos de lo que se ha dado en denominar *soft-law*; esto es, recomendaciones, declaraciones conjuntas o difusión de buenas prácticas que si bien no son jurídicamente vinculantes tienen un papel cada vez menos despreciable en la conformación de actitudes y comportamientos de muchos de los que actúan en el sistema. El desarrollo y potenciación de la Responsabilidad Social en la Empresa, de sus instrumentos de medición y expresión, es un buen ejemplo de estas técnicas de *soft-law* llamadas, no ha sustituir, pero sí a complementar la necesaria actuación legislativa y convencional en estos campos.

Finalmente, es cierto que el Derecho Social Europeo suele ser igualmente criticado, sobre todo dentro de nuestras fronteras, por su carácter asistemático e incluso archipiélagico. Pero, al menos a mi juicio, esta fácil crítica, no sólo olvida la importancia de muchas de estas normas –baste recordar el impacto de la Directiva sobre contratos temporales o, sobre todo, en materia de seguridad y salud laboral en nuestro sistema– sino también el hecho de que esta visión claramente pesimista obedece seguramente a un prejuicio derivado de nuestra concreta concepción codicista y sistemática del Derecho del Trabajo, típica de juristas continentales como nosotros. Seguramente, un jurista anglosajón consideraría estas críticas faltas de toda lógica y rigor. Y es que no debemos olvidar las enormes diferencias existentes entre los distintos ordenamientos europeos, que dificultan sobremanera esta labor de creación normativa. Baste recordar cómo, por ejemplo, la simple categoría de trabajadores con contrato temporal ni tan siquiera existía en el Reino Unido antes de la transposición de la Directiva 99/70. Y que el desarrollo de muchas de estas normas supone, por tanto, elementos en buena parte novedosos y que escapan al control, definitivamente, de cada concreto país.

En cualquier caso, de lo que no cabe duda es de que la Unión Europea supone hoy en día un referente absolutamente necesario para comprender cuestiones clave de nuestra política social como la política sobre empleo, la flexiseguridad, la calidad en el empleo, la prevención de riesgos laborales, la forma de enfrentarnos al futuro problema del envejecimiento, las nuevas formas de empleo, la responsabilidad social de las empresas o la política inmigratoria, tan de actualidad en estos días. La Unión Europea no es ya exclusivamente una Europa de los Mercaderes. Y aunque seguramente este segmento de su actividad aún sigue estando algo hipertrofiado frente a las políticas de integración económica, lo cierto es que durante estos últimos cincuenta años se ha avanzado de forma casi espectacular.

Con todo, si algo tuviéramos aún que echar realmente en falta en el desarrollo de esta Política Social Comunitaria, esto sería, al menos a mi juicio, la inexistencia de un cuerpo de derechos y libertades sociales fundamentales y plenamente vinculantes incorporados a los Tratados Originarios; un conjunto de derechos fundamentales inspirados en la amplia experiencia europea de la posguerra y que, por un lado, no sólo nos permitieran hablar de una verdadera Constitución y de un proyecto federalista de Europa, sino que además permitieran, como ha recordado recientemente Bruno Veneziani, evitar esta distrofia que aún hoy sigue padeciendo la política social europea frente a otros aspectos más «tradicionales» como son la tutela del mercado y de la competencia. De este modo, las libertades fundamentales de la Unión ya no serían sólo, o incluso si me apuráis, ya no serían básicamente, como sucede hasta ahora, las libertades económicas de circulación y establecimiento o el respeto a las reglas del mercado, sino la dignidad de la persona y sus libertades y derechos tanto como individuos como en cuanto grupos.

En este sentido, y como ustedes recordarán, la Unión ya ha intentado varias veces dotarse de una declaración de derechos. Sin ir más lejos, los Consejos Europeos de Colonia y Tampere convocaron una Convención para la elaboración de la denominada «Carta de los derechos Fundamentales de la Unión Europea»; y esta misma Carta ya fue proclamada en Niza el 7 de diciembre de 2000. Pero la misma denominación de este acto de «proclamación» –desconocido en derecho comunitario e internacional–, unida a la ausencia de firma del presidente de turno del Consejo Europeo, así como su publicación en la serie C de licitaciones y contratos públicos, y no en la serie L de legislación del Diario Oficial de la Comunidad Europea dejaron bien clara la absoluta ausencia de todo valor normativo de una Carta, enormemente devaluada en el plano jurídico, seguramente como exigencia para su aprobación por parte de ciertos países reticentes como el Reino Unido y Suecia. Es cierto que el «mimo» –si me permiten ustedes la expresión– con el que aquella Carta fue tratada por los órganos de la Comunidad, y, en especial, por los abogados generales y por el propio Tribunal de Luxemburgo le atribuían un papel superior. Pero era evidente que en el fondo, la falta de una recepción expresa de estos derechos dentro de los Tratados originarios sigue reforzando un déficit ya tradicional de las Instituciones Europeas especialmente sensible, como ha recordado Silvana Sciarra en el campo social, sometido siempre a fuertes tensiones por el ya comentado «pecado original» de las primitivas Comunidades.

Seguramente por todo ello, quisiera reiterar la necesidad, ahora más que nunca de lograr una Constitución europea similar, aunque seguramente más sencilla, al anterior Proyecto que fue refrendado afirmativamente por una amplia mayoría de los españoles. Una constitución que, centrándose seguramente en las Partes I y II de aquel Proyecto de Tratado, intente construir un concepto de ciudadanía no en torno a desfasados conceptos religiosos, étnicos o culturales, sino, de forma similar a la tradición francesa, por la aceptación como eje central de nuestra convivencia de una declaración de derechos civiles y políticos, como el verdadero núcleo sobre el que construir toda la estructura pública de esta nueva Unión. Y una Constitución en definitiva, que hubiera dado equilibrio a la propia Unión refundiéndola y alejándola ya definitivamente de su tradicional visión excesivamente volcada sobre el mercado, las competencias y las libertades económicas surgidas en torno a estos conceptos. Los riesgos derivados de ciertas Sentencias del Tribunal de Justicia o de la versión originaria de la denominada Directiva Bolkestein son un excepcional ejemplo de la necesidad de refundar la Unión desde una perspectiva más amplia, que tenga como epicentro los derechos fundamentales de la persona, y no sólo el mercado y sus «libertades» hasta ahora las únicas fundamentales.

6. En cualquier caso, y como les decía, no sólo ha sido la Unión Europea la que ha ido poco apoco asumiendo un creciente papel en la orientación, desarrollo y ejecución de las políticas socio-laborales. Similar, aunque no idéntico, ha sido el rápido e inten-

so camino que ha llevado igualmente a las CCAA a adquirir también un importante papel en el campo de la planificación y desarrollo de muchas de estas mismas políticas. Y ello, como decimos, a pesar de las voces reticentes que a principio de los años ochenta les auguraban un escaso peso o papel en todo este amplio campo social.

Evidentemente, en una intervención como ésta, meramente introductoria, no voy a abordar aquí con profundidad el conjunto de éste cada vez más amplio e importante papel. Esta labor será, estoy seguro, perfectamente desarrollada por cada uno de los restantes ponentes. Pero al menos sí me limitaré a aportarles lo que considero que son algunas claves de esta evolución que ha llevado, como les digo, a que las CCAA encuentren un lugar ciertamente importante en este ámbito de las Políticas socio-laborales.

La primera de estas claves ha sido, sin duda, la propia voluntad política de estos entes de intervenir, si me lo permiten, a cualquier costa en una de las cuestiones que sus ciudadanos consideraban como una de sus principales preocupaciones. Y es que en un momento en el que el desempleo alcanzaba cotas superiores al 20% de la población activa, o incluso aún más altas como en nuestra Comunidad, o dónde la temporalidad superaba el 30% es comprensible que las CCAA consideraran una prioridad actuar por la vía que fuera sobre estas realidades.

Y ello teniendo en cuenta, claro está, la evidente diversidad de situaciones geográficas existentes en nuestro Estado. Y es que no deben nunca olvidar que, si bien en muchas ocasiones suele hablarse de un único mercado de trabajo, nacional o incluso comunitario, lo cierto es que este mercado «estatal» lo es sólo a efectos estadísticos, como mera agregación de multitud de mercados que actúan realmente, y en la inmensa mayoría de ocasiones, como compartimientos escasamente comunicados o casi estancos. Factores como el sexo, la edad o el nivel de estudios configuran unos mercados separados y ciertamente distintos, de la misma manera, y esto es aquí lo importante, que la ubicación geográfica marca situaciones y necesidades de formación o de fomento por parte de los poderes públicos completamente distintas para cada uno de estos mercados de trabajo. Basta, por ejemplo, observar la enormes diferencias que sobre elementos claves como la tasas de empleo y desempleo presentan comunidades autónomas como la Rioja y Andalucía, o la distinta integración de mujeres o jóvenes entre las distintas Comunidades para comprender, ya desde un principio, la necesidad de políticas territorialmente distintas, incluso, si me apuráis dentro de las mismas Comunidades Autónoma que presentan tasas extraordinariamente distintas entre comarcas y territorios. De ahí por ejemplo la tendencia a la comarcalización seguida en este caso por la Junta de Andalucía como mecanismo de cohesión territorial, evitando la progresiva segmentación que se está produciendo entre las zonas del litoral y del valle del Guadalquivir y el centro mismo de nuestra Comunidad. Pero sobre ello volverán seguramente otros ponentes de forma más detenida algo más tarde.

Lo que ahora me interesa destacar es que en este contexto era lógico que la preocupación por las cuestiones socio-laborales fuera asumiendo una cada vez mayor trascendencia en el ámbito autonómico. Y que estos nuevos Poderes Públicos buscaran, y, al final encontraran, todas y cada una de las posibles vías alternativas que, respetando siempre el bloque de constitucionalidad, le permitieran actuar en este campo.

A mi juicio, estas vías pasaron seguramente por una triple orientación. La primera una fuerte revalorización de la función de ejecución, en la medida en la que en muchas ocasiones, esta ejecución supone la toma de decisiones relativamente importantes o una programación de actuaciones que puede adquirir notable importancia en la evolución del sistema o en el propio comportamiento de empresarios o trabajadores. Buen ejemplo de lo que digo es, por señalarles un primer aspecto, la progresiva importancia que las CCAA han ido asumiendo en el campo de la actividad sancionadora o de inspección. Y ello no sólo porque esta función le corresponde en el campo de la prevención o de los aspectos de la relación laboral, en la que es, en último término, la competente para la imposición o no de la sanción. Sino también porque en este marco resulta ciertamente fundamental las posibilidades de orientación de la actuación inspectora dentro de estos mismos campos, incluso dentro de las posibilidades, seguramente limitadas, que aún hoy ofrece la Ley 42/1997. Ejemplos como la reciente campaña contra la temporalidad irregular o en el campo de la prevención de riesgos laborales son buena muestra de la importancia de este papel orientador que seguramente sufrirá un importante impulso si es aprobado el nuevo texto estatutario que, como veremos más tarde, prevé ya otorgar un mayor papel orgánico a las CCAA en esta función inspectora. Pero sobre ello, y como les digo, volveremos algo más tarde.

Por ahora quisiera centrarme en resaltar cómo esta misma importancia cabría sostener, por mencionar un segundo caso, de las funciones de intermediación y, sobre todo, de las políticas activas de empleo, entre las que destaca, sin duda, las de formación. La progresiva –y tardía en el caso de Andalucía— transferencia de estas políticas, han convertido a las CCAA en el motor central de una labor fundamental en todo lo que se ha dado en llamar políticas activas de empleo. Y ello, aún más, cuando las más recientes orientaciones en esta materia –obsérvese, ya de naturaleza comunitaria— exigen centrar nuestra atención en el capital humano de nuestras empresas y en la empleabilidad de unos trabajadores, directamente proporcional a sus conocimientos y a la formación permanente, continua u ocupacional que hayan recibido.

Por otra parte, y en segundo lugar, en este comentado deseo de actuar o incluso de tomar parte en el diseño y ejecución de todas estas políticas, las CCAA no sólo han potenciado la labor de ejecución. También han buscado otras vías competenciales que les permitieran actuar sobre esta importante realidad social.

Así por ejemplo, la competencia general de fomento de la actividad económica, reconocida de forma universal en el art. 148.1.3 CE a todas las Comunidades, ha permitido que, poco a poco, cada una de las 17 CCAA fueran elaborando Planes de Fomento del Empleo que, sin poder alterar el marco legal de la relación laboral o las cotizaciones a la Seguridad Social –competencias exclusivas del Poder Central–, han fomentado no sólo el empleo, sino también determinados tipos de empleos, ya sea seleccionando colectivos no siempre del todo coincidentes con los fijados por las normas similares a nivel estatal –por ejemplo el caso de los jóvenes tradicionalmente siubvencionados por la CA Andaluza y sólo recientemente incorporados al Plan de Fomento Estatal–, ya sea siguiendo reglas o procedimientos distintos –cuantías fijas y no proporcionales como sucedió durante un tiempo en el caso de la CA andaluza y ahora ha sido asumido a nivel estatal–, o modalidades contractuales diferentes –el trabajo a tiempo parcial, por ejemplo, tradicionalmente fomentado por la normativa autonómica– o incluso, si me apuran, la contratación específica de ciertas actividades, como por ejemplo, de personas ligadas a la prevención. Por ahora tan sólo me interesa destacar el hecho de que en muchas ocasiones los Planes de Fomento Autonómicos, aunque necesariamente coordinados con los estatales y con las directrices europeas, han servido, al menos en ocasiones, de banco de pruebas para incorporar novedades posteriormente asumidas a nivel estatal.

Otro ejemplo significativo de esta utilización de nuevas vías competenciales conectadas con esta realidad sociolaboral se percibe, por mencionar tan sólo otro supuesto, en el caso de inmigración y emigración. Como ustedes sabrán, en principio estos temas aparecen reservados por el art. 149.1 CE al Poder Central, lo que por otra parte parece lógico dado que entre los rasgos centrales de cualquier Estado se encuentra el control de sus fronteras. Lo peculiar es que las mismas CCAA han intentado encontrar igualmente su sitio en esta cada vez más frecuente preocupación de nuestros ciudadanos. Y si bien no han podido entrar plenamente en uno de los núcleos de la cuestión —la concesión de permisos–, sí han ido asumiendo tareas cada vez más importantes en una segunda cuestión cuya trascendencia e importancia se acrecienta cada día: la integración de la población inmigrante, su asistencia social y la eliminación de posibles discriminaciones buscando la igualdad de oportunidades. La Comunidad Autónoma de Andalucía es nuevamente un buen ejemplo con su planificación en esta materia.

Y finalmente, pero no por ello menos trascendente, también en este ámbito ha sido muy importante la utilización de las competencias autonómicas en materia de asistencia y servicios sociales, sobre todo con el fin de lograr establecer no sólo unas rentas mínimas de integración que sirvieran para establecer esa procura existencial, ese mínimo vital que caracteriza todo Estado Social; sino también para fijar prestaciones asistenciales sobre sujetos ya cubiertos por prestaciones asistenciales del Sistema de Seguridad Social, si bien de forma anual y sin generar derechos adquiridos. En este campo el problema de la dependencia se abre con espe-

cial intensidad, dada no sólo su actualidad, sino también la importancia económica y presupuestaria de lo que podrá ser el cuarto pilar del Estado social.

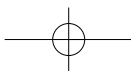
Por último, y ya para concluir, tampoco me gustaría olvidar una tercera vía de actuación en el campo sociolaboral que han procurado utilizar buena parte de estos nuevos Entes Públicos territoriales: esto es, el fomento de actuaciones de diálogo social o incluso de fenómenos de concertación social que no sólo han permitido integrar nuevos e interesantes puntos de vista a la actuación de los poderes públicos autonómicos, dotándolos de mayor efectividad y legitimidad, sino que también han permitido realizar diagnósticos conjuntos con estos mismos interlocutores sociales, utilizando en ocasiones su poder normativo ligado a la negociación colectiva para fomentar la creación de instituciones o dotar de una cierta orientación, mediante recomendaciones u acciones de otro tipo, al proceso de negociación desarrollado dentro de cada Comunidad; un proceso éste de enorme importancia ya que, por ejemplo, en el caso de Andalucía, cubre a más del 60% de la población asalariada de nuestra Comunidad.

Nuevamente en este punto, el caso andaluz es paradigmático. Desde 1993 Andalucía ha visto ya 6 grandes Acuerdos de Concertación Social que no sólo han permitido un importante crecimiento económico por encima de la media española y europea, sino que también han permitido a nuestra Comunidad alcanzar cotas de ocupación que tienden a converger ya claramente con España y el resto de la Unión Europea, sacándonos de nuestro tradicional ostracismo.

Pero es que además, en estos mismo Acuerdos, no sólo se han detectado de forma conjunta y consensuada problemas existentes en la negociación colectiva andaluza. También se han promocionado determinados contenidos, remitiéndose, por ejemplo, a Comisiones de Trabajo creadas, precisamente, en el organismo que tengo actualmente el honor de presidir: el CARL. Así ha ocurrido con los problemas de segmentación por sexo de nuestro mercado laboral; con el desarrollo de medidas de conciliación de la vida laboral o familiar; o, con las medidas destinadas a fomentar un empleo de calidad.

Finalmente, y por poner un último ejemplo, a través de esta vía se han puesto las piedras para que posteriormente los interlocutores sociales, mediante un Acuerdo Interprofesional al que se unió como garante el propio presidente de la Junta de Andalucía, crease el Sistema Extrajudicial de Resolución de Conflictos Laborales en Andalucía; un organismo éste que no sólo ha evitado ya la pérdida de más de 17 millones y medio de horas de trabajo por huelgas desconvocadas a través del acuerdo y la negociación, sino que también ha potenciado la autonomía colectiva y la paz social.

Todos estos factores han provocado que, finalmente, nuestros agentes sociales abandonaran aquellos primeros temores por la aparición de estos sujetos autonómicos, potenciándose al desarrollo de estructuras sindicales y empresariales auto-



nómicas ue, unidas a una negociación fuertemente provincializada, y a estos sistemas extrajudiciales de solución de conflictos igualmente autonómicos, nos permiten hablar hoy en día sin ningún género de dudas, de un específico sistema autonómico andaluz, basado en el diálogo y la concertación social, con agentes y procesos de negociación específicos, eso sí, plenamente integrado y también articulado, no sólo con el sistema estatal, sino también con el que incipientemente se va desarrollando a nivel europeo.

7. En definitiva, en una época como la que nos ha tocado vivir, cada vez más compleja y diversificada, es evidente que también han de serlos las estructuras políticas y administrativas que actúen sobre la misma.

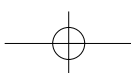
En mercados cada vez más amplios e integrados, la Unión Europea está llamada a jugar un papel fundamental en la configuración de un auténtico sistema de relaciones laborales europeo.

Pero también en un sistema cada vez más diversificado en cuanto a sus peculiaridades y necesidades desde un punto de vista territorial, la eficiencia de las actuaciones públicas reclama una ejecución en el sentido amplio cada vez más cercana a los ciudadanos que potencie el papel de las CCAA.

Y obviamente, ambas nuevas instancias públicas, que se unen sin eliminar al Estado, están igualmente obligadas a una profunda coordinación en una relación de interdependencia que es la que, a mi juicio se aborda con notable profundidad en este curso. Una articulación que dote de coherencia la acción pública, pero que se descentralice en función de las peculiaridades de cada región a través de la acción de estos entes territoriales. Esta es la razón por la que cualquier comprensión de las políticas sociales reclame en la actualidad conocer en profundidad cuál es el papel y cuál es la relación entre uno y otro Poder Público. Algo en lo que seguramente se profundizará necesariamente en este Curso.

2. REFORMA ESTATUTARIA Y RELACIONES LABORALES: EL PROYECTO DE REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ANDALUCÍA. ASPECTOS SOCIALES

8.- En cualquier caso, y retomando lo que decía al principio, si todo lo antes dicho refleja la importancia de la cuestión, la actualidad que del mismo también sostenía se debe, al menos a mi juicio, a otro factor que ya he mencionado y sobre el que quisiera centrar esta última parte de mi intervención: el hecho de que en la actualidad se esté discutiendo en el Congreso de los Diputados una profunda, o si me permitís, una tan profunda reforma estatutaria, que seguramente no estamos ya ante simple una reforma de nuestro viejo y querido Estatuto, sino ante un Estatuto de nuevo cuño, aunque claro descendiente del anterior.



Sin poder detenernos en todas y cada una de estas novedades, sí me gustaría destacar como, al menos a mi juicio, si algo caracteriza este Proyecto es la enorme importancia que, gracias al esfuerzo de entre otras, algunas organizaciones sindicales, se le da al empleo, y, si me lo permitís, a un determinado tipo de empleo: el de calidad. Lo que vuelve a demostrar la estrecha conexión existente entre la búsqueda de este tipo de empleo en la Unión Europea, el esfuerzo por su implementación en el VI Acuerdo de Concertación Social, y, finalmente, su trascendencia en el, esperemos, nuevo texto Estatutario.

Tras más de veinticinco años de vigencia, el actual Estatuto de Autonomía aprobado por la Ley Orgánica 6/1981, de 30 diciembre, empieza a mostrar ya una cierta vejez, algunos achaques. Aquel viejo Estatuto, aún habiendo sido fundamental para la consecución de un altísima cota de autogobierno y de un nivel de desarrollo económico y social seguramente único en la historia más reciente de nuestra Comunidad, era un texto pensado para la puesta en marcha de una Comunidad, y que no podía imaginar la nueva serie de problemas y exigencias a las que nos enfrenta el paulatino desarrollo del Estado Autonómico y la nuevas necesidades y exigencias de una cambiante realidad social.

De ahí, por ejemplo que si comparamos ambos textos, las primeras diferencias se marquen ya en el propio Título Preliminar. Y ello no ya sólo por la expresa referencia del art. 1 del Proyecto –inexistente en el actual texto estatutario– a que la Unión europea es –y les leo literalmente– «el ámbito de referencia y de actuación de los poderes de la comunidad autónoma, que asume sus valores y vela por el cumplimiento de sus objetivos y por el respeto de los derechos de los ciudadanos europeos». A mi juicio aún más significativo es que la CA de Andalucía, dentro del pleno respeto a la Constitución Española, se dé así misma una serie de objetivos básicos que resultan bastante más amplios y actualizados que los recogidos de forma bastante más limitada en el art. 12 del actual texto en vigor. Así resultan ciertamente novedosas las nuevas menciones a las medidas de acción positiva que fueran necesarias para alcanzar la igualdad de oportunidades de las mujeres andaluzas y, sobre todo, el hecho de que ahora ya no sólo se hable de pleno empleo como el texto del actual Estatuto, sino de un empleo pleno, pero también estable y de calidad, con singular incidencia en la salvaguarda de la seguridad y salud laboral, la conciliación de la vida laboral y familiar y la especial garantía de empleo, no sólo para los jóvenes, sino también para las mujeres de nuestra comunidad –art. 13.3.1 PEAA.

Y del mismo modo, también son novedosas las menciones a la cohesión social y la lucha contra la exclusión social, la especial atención a las personas con discapacidad, la integración social, económica, laboral y cultural de los inmigrantes en Andalucía y, como síntoma de un rasgo que se ha convertido casi en identidad de nuestro sistema, la búsqueda del «diálogo y la concertación social, reconociendo la función relevante que para ello cumplen las organizaciones sindicales y

empresariales más representativas de Andalucía». Nos encontramos, por tanto, ante un texto bastante más amplio y, sobre todo, bastante más coherente con los nuevos problemas, las nuevas realidades y los años de experiencia que han marcado y marcan a nuestra Comunidad y nuestra nueva realidad social.

Pero sin duda, la segunda innovación más importante no se limita a la sustitución, no obstante plenamente significativa, del viejo y escaso art. 11 del actual texto estatutario por el mucho más moderno y completo art. 9 que menciona como mínimo de derechos de todos los andaluces tanto las principales declaraciones de Derechos emanadas en el seno de la ONU, como el Convenio Europeo de Derechos Humanos y, sobre todo, la Carta Social Europea, en una línea cercana al art. 10 CE. A mi juicio, aún más importante, al menos como signo, es la aparición ahora de un nuevo Título I, inexistente en el aún vigente texto Estatutario, y que viene a garantizar un amplio conjunto ahora sí de derechos bajo la denominación –que también es importante– de «Derechos Sociales, deberes y políticas Públicas».

No voy a cansarles aquí, más aún en una conferencia inaugural como ésta, con un amplio estudio de este título. Pero al menos les señalaré,

- en primer lugar, que esta declaración, de acuerdo con el art. 13, en ningún momento podrá ser utilizada o aplicada de modo que reduzcan los derechos actualmente reconocidos por la Constitución o por lo Tratados y Convenios internacionales ratificados por España:
- que la misma, con la clara impronta, al menos a mi juicio de la Carta Comunitaria y del Proyecto de Constitución Europea antes mencionado, se inicia con una expresa prohibición de discriminación que, permitiendo expresamente acciones positivas, incluye cláusulas novedosas como la expresa prohibición de discriminación por razones genéticas;
- que entre los derechos recogidos se incluyen igualmente aspectos novedosos y actuales como la protección frente a la violencia de género, el derecho a unas prestaciones sociales entre las que expresamente se incluye una renta básica que garantice unas condiciones de vida digna , así como la protección de las personas con discapacidad
- Que igualmente recoge un amplio derecho al Trabajo –art. 26 PEAA– que incluye, entre otras facultades, el acceso gratuito a los servicios públicos, el acceso al empleo en condiciones de igualdad, el acceso a la formación profesional, al descanso y al ocio.
- Y todo ello sin olvidar que este mismo Título garantiza a los sindicatos y a las organizaciones empresariales el establecimiento de las condiciones necesarias para el desempeño de las funciones que la Constitución les reconoce, remitiendo a la ley el desarrollo de una participación institucional obviamente conectada con la concertación social sobre la que más tarde volveré.

Por ahora, lo que me interesa resaltarles es que junto a todo lo anterior, este Título incluye igualmente unos novedosos principios rectores de las políticas públicas que, siguiendo la estela de lo establecido en la CE, deben informar, también en este caso, la actuación de los poderes públicos, las normas legales y la práctica judicial, si bien sólo podrán ser alegados ante estos últimos conformes a las leyes que los desarrollen –art. 40 PEEA.

Pues bien, lo llamativo es que entre estos principios se encuentran ideas tan actuales e importantes como la especial protección de las personas en situación de dependencia; la autonomía y la integración social y profesional de las personas con discapacidad; la atención social a las personas que sufran marginación, pobreza o exclusión social; la integración de jóvenes y mujeres; el impulso de la concertación con los agentes económicos y sociales; y, llamativamente, el empleo de calidad, la prevención de riesgos laborales y la promoción en el trabajo.

En tercer lugar, bastante más conocido es otro de los aspectos más novedosos de este proyecto de Reforma: la ampliación, ahora en el Título II, de las futuras competencias de nuestra Comunidad Autónoma. Sin poder entrar ahora en detalles, me limitaré a señalarles la aparición en el Proyecto de un artículo específico, el 62, dedicado al empleo, las relaciones laborales y la Seguridad Social, que frente al esquemático art. 17.2 de la actual regulación legal, recoge ya expresamente la competencia de nuestra Comunidad en relación con las política activas de empleo, la intermediación laboral y el fomento del empleo, los procedimientos de regulación de ocupación y la actuación administrativa en materia de traslados colectivos entre centros de trabajo situados en Andalucía, la prevención de riesgos laborales y la seguridad en el trabajo, la determinación de los servicio mínimos de las huelgas que tengan lugar en Andalucía; los instrumentos de conciliación mediación y arbitraje –ha de entenderse públicos–; la potestad sancionadora; o el control de legalidad de los convenios colectivos en Andalucía.

Pero sin duda, más llamativa que esta enumeración de funciones ejecutivas, que sólo en algún caso puede suponer una clara innovación –seguramente fijación de servicios mínimos en los que no parece exigirse ya que la Junta tenga competencias materiales sobre dicho servicio o materia—, llama la atención que, de forma similar a lo que acontece con el actual Estatuto catalán, se señale que los funcionarios de los cuerpos de inspección dependerán no sólo funcionalmente, sino también orgánicamente de la Junta de Andalucía. Ello deberá producir una importante reorganización estructural de la actual Inspección, seguramente basada en modelos de agencia y consorciales, que permitirán, no me cabe duda, una más eficiente gestión de la misma accediendo a los recursos humanos y materiales de esta Administración. Y todo ello sin olvidar que en materia de Seguridad Social, el Proyecto de Estatuto atribuye a la CA las «competencias de ejecución que se determinen en aplicación de la legislación estatal, incluida la gestión de su régimen económico» –debe entenderse, al menos a mi juicio, en el marco que pro-

porciona el art. 149.1.17 CE y la doctrina del Tribunal Constitucional en este contexto.

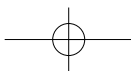
Pero, ya para concluir, más allá de la expresa regulación de competencias en materias transversales, sumamente importantes para el mercado de trabajo como las políticas de género –art. 71 PEEA–, lo que de verdad me interesa resaltar aquí es la nueva regulación del ahora Título VI –antes Título IV– dedicado a la Economía y Hacienda.

Y es que a diferencia del actual Texto Estatutario, que sólo se refiere a los aspectos sociales de forma extraordinariamente escueta en su art. 66, al señalar que «la CA queda facultada para constituir instituciones que fomenten el empleo», el nuevo Título VI del Proyecto de Estatuto incorpora novedosas reglas como, por ejemplo, la que establece ahora que «la política económica de Andalucía se rige, no sólo por el desarrollo sostenible, sino también por el pleno empleo, la calidad en el trabajo y la igualdad en el acceso a la misma» o la que reconoce expresamente el valor del diálogo y de la concertación social al mismo tiempo que, de forma paralela al art. 7 CE, destaca como los sindicatos y las organizaciones empresariales contribuyen al diálogo y a la concertación social, y ejercen una relevante función en la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propio.

En este sentido, uno de los aspectos más novedosos, y concluyo ya, se centra en el nuevo Capítulo II de este Título, monográficamente destinado al Empleo y las relaciones laborales, como una muestra más del marcado carácter social y la extraordinaria preocupación que por estos temas muestra el nuevo Proyecto de Estatuto.

Sin entrar aquí en profundidad en un tema que sin duda será abordado de forma detenida por la Profesora. Fernández López en su intervención, sí me gustaría resaltarles como,

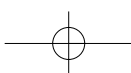
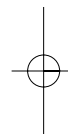
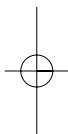
- en el art. 164 se encomienda a los Poderes Públicos el velar por los derechos laborales y sindicales de los trabajadores en todos los sectores de actividad;
- en el art. 165 se obliga a estos mismos Poderes a garantizar el cumplimiento del principio de igualdad entre hombres y mujeres en el ámbito laboral, en el acceso a la ocupación, la formación y promoción profesional, las condiciones de trabajo, incluida la retribución, así como que las mujeres no sean discriminadas por causa de embarazo o maternidad.
- El art. 167 establece que Andalucía promoverá la participación de los trabajadores en las empresas, así como el acceso a la información sobre los aspectos generales y laborales que les afecten.
- El art. 168 obliga a las AAPP a contribuir a la seguridad y salud de los trabajadores para lo que se dotará de instrumentos propios para la lucha contra la siniestralidad laboral, así como mecanismos de inspección y prevención de riesgos laborales.



36 POLÍTICA SOCIAL EUROPEA Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS

- Se fomentan además al empleo autónomo
- Al mismo tiempo que se sostiene que la CA tendrá política propia de relaciones laborales que comprenderán en todo caso las políticas de empleo, la intermediación y el fomento del empleo y el autoempleo, las políticas de prevención de riesgos laborales y, lo que es especialmente importante, al menos para mí, la promoción del marco autonómico para la negociación colectiva, así como la promoción de medios de resolución extrajudicial de conflictos.
- Y para ello se prevé ligar a estos fines –claro está, hasta donde lo permita la normativa y jurisprudencia comunitarias– la contratación y subvenciones públicas.

Finalmente, como les señalé este Proyecto de Estatuto no es sólo un Proyecto de Estatuto para el empleo; yendo un paso más allá este Proyecto es el de un Estatuto del pleno empleo de calidad. Y de ahí que, en lógica coordinación con todo lo hasta ahora dicho, el art. 166 PEEA, junto al recordatorio de políticas específicas de personas con discapacidad o en exclusión social, señale que los «poderes públicos fomentarán la creación de empleo estable y de calidad para todos los andaluces». Tan sólo cabe esperar que entre todos logremos esa bonita meta.



COMUNIDADES AUTÓNOMAS, ESPAÑA Y UNIÓN EUROPEA: TRES NIVELES DE ANÁLISIS A LA LUZ DE LAS REFORMAS ESTATUTARIAS*

*María Isabel Torres Cazorla
Prof. Titular de Derecho Internacional Público y
Relaciones Internacionales
Universidad de Málaga*

INTRODUCCIÓN: *TRES PERSONAJES EN BUSCA DE AUTOR*

El momento presente está plagado de incertidumbres a todos los niveles: un contexto internacional convulso y mutable a nivel global, repercute sin duda alguna en cualquier aspecto de la realidad internacional, e inclusive interna, sobre la que depositemos nuestra mirada. Y máxime si lo que pretendemos abordar es un aspecto de esta realidad tan concreto y la vez tan poliédrico como lo son las relaciones entre nuestro país, las Comunidades Autónomas (en adelante CCAA) y sus actuales reformas estatutarias. Todo ello, además, se encuentra ligado con las políticas desarrolladas por dichas CCAA en el ámbito social, así como su nivel de participación cada vez más amplio en el contexto de la Unión Europea (a partir de ahora UE) y sus instituciones.

La existencia de tres grandes frentes de análisis, aunque tremendamente imbricados entre ellos, motiva esa frase que da título a la Introducción: tres personajes en busca de autor. Me he permitido traer a colación la célebre obra de Luigi Pirandello¹, aunque me refiera a la mitad de sus personajes (tres en vez de seis) y

* Elaborado en el seno del Proyecto SEC2003-09605 EL PAPEL DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN EL SISTEMA DE RELACIONES LABORALES EUROPEO

1. Me refiero a la que quizás fue la obra más relevante de este autor, publicada bajo el título *Sei personaggi in cerca d'autore* (*Seis personajes en busca de autor*), publicada en 1921.

a pesar de que, a diferencia de este célebre autor, en mi caso no haya escrito estas líneas para librarme de una pesadilla², sino todo lo contrario. Se trata de afrontar el reto de analizar tres realidades sumamente unidas pero a la vez sometidas a un proceso de cambio, del que estamos siendo testigos en la actualidad: el Estado, las CCAA y la propia UE; sin duda, éste es un factor que habrá de ser tenido en cuenta por el lector, pues la mayoría de las argumentaciones que a continuación se exponen habrán de contrastarse con la evolución que experimenten los acontecimientos, muchos de ellos aún absolutamente impredecibles, como se verá.

Las líneas que siguen intentan aproximarnos a esos tres ámbitos diferenciados, pero utilizando como aspecto común e hilo conductor el entorno organizativo por excelencia en que estamos inmersos: la UE actual y sus repercusiones, tanto en el entorno estatal como en el contexto de nuestra propia Comunidad Autónoma Andaluza. En cada uno de estos frentes intentaré ofrecer una visión panorámica, primero general, para después descender a dibujar aspectos que serán tratados de forma particularizada en el conjunto de ponencias que configuran este Seminario. Valgan por ello las líneas anteriores como simple trampolín que permite sumergirnos en unas procelosas aguas.

1. ESPAÑA Y LA UNIÓN EUROPEA (2005-2006): DE LA EUFORIA AL DESASOSIEGO

Resulta imprescindible, para comprender la actual situación que se vive en los tres contextos mencionados, referirnos a los hechos más relevantes vividos en los últimos años por España en relación directa con la UE; si bien se trata de simples apuntes, que sólo pretenden contextualizar la etapa histórica en la que ha surgido el proceso de reforma estatutaria y las variables que deben ser tenidas en cuenta para su comprensión.

El domingo 20 de febrero de 2005 se configuró como una fecha relevante para España, en el contexto de nuestra pertenencia a la UE; en esa fecha tuvo lugar el primer referéndum consultivo³ celebrado en nuestro país relacionado con un

2. En la edición española de esta obra, que data de 1926, supervisada por el propio Pirandello, se incluyó una sugerente línea inicial que fue eliminada en ediciones posteriores, y en la que el mismo manifestaba: «He escrito esta comedia para librarme de una pesadilla» (nota del trad. L. Valencia Assogna, en la edición prologada por F. Nieva, 1999, p. 11).

3. En España ésta ha sido la cuarta vez que se ha acudido a la figura del referéndum consultivo desde los inicios de la transición; en orden cronológico podemos señalar los siguientes: el 15 de diciembre de 1976 (referéndum para la reforma política), el 6 de diciembre de 1978 el relativo a la Constitución española y finalmente el 12 de marzo de 1986 acerca de la permanencia de nuestro país en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Era, sin embargo, el segundo referéndum relativo a asuntos de índole internacional, y el primero sobre cuestiones atinentes a la Unión Europea. La base jurídica en los dos últimos casos citados la encontramos en el art. 92 de la Constitución española, cuyo apartado 1 señala: «Las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas

nuevo paso en la andadura comunitaria. Fuimos, además, el primero de los Estados Miembros en llevar a cabo un referéndum en relación con el «Tratado por el que se establece una Constitución para Europa»⁴. Así, los españoles respondimos a la pregunta «¿Aprueba usted el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa?» con un sí bastante rotundo⁵, aunque matizado por una elevadísima abstención⁶: la «euroapatía» sentida en España fue el preludio de los resultados negativos obtenidos posteriormente en Francia y los Países Bajos⁷.

Un segundo hito de enorme relevancia para nuestro país lo ha constituido otra fecha simbólica: la del 1 de enero de 2006, o lo que es lo mismo, la celebración

das a referéndum consultivo de todos los ciudadanos». A este respecto, como bibliografía de los últimos años pueden verse, entre otros: I. M. ABELLÁN MATESANZ, «El referéndum: la consulta directa», en Derecho contencioso electoral, P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ (dir.), Madrid, C.G.P.J., 2001, pp. 247-272; E. LINDE PANIAGUA, «Referéndum: artículo 92º», en Comentarios a la Constitución española de 1978, O. ALZAGA VILLAAMIL (dir.), Madrid, Cortes Generales, 1996-1999, t. VII, pp. 457-489; N. PÉREZ SOLA, La regulación constitucional del referéndum, Universidad de Jaén, 1994, pp. 28-70; o J.A. SANTAMARÍA PASTOR, Comentarios a la Constitución, F. GARRIDO FALLA (et al.), 3ª ed. ampliada, Madrid, Civitas, 2001, pp. 1453-1454.

4. El Tribunal Constitucional español manifestó la compatibilidad del nuevo tratado con nuestra Constitución en su declaración de 13 de diciembre de 2004 (*BOE de 4 de enero de 2005*), comentada entre otros autores por A. DEL VALLE GÁLVEZ, «Constitution espagnole et Traité Constitutionnel Européen-La déclaration du Tribunal Constitucional du 13 décembre 2004», 40 *Cahiers de droit européen* (2005), núms. 5-6, pp. 705-723. A este respecto, el Real Decreto 5/2005, de 14 de enero, por el que se somete a referéndum consultivo de la Nación la decisión política de ratificar el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa sería la primera de las normas adoptadas al efecto (véase *BOE de 15 de enero de 2005*), seguida del Real Decreto 7/2005, de la misma fecha y publicado el mismo día y de numerosas normas de rango inferior tendentes a regular el desarrollo del citado referéndum (véase *BOE de 18 de enero de 2005; de 19 de enero de 2005 y de 21 de enero de 2005*).

5. Que motivaría la adopción de la Ley Orgánica 1/2005, de 20 de mayo, por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, firmado en Roma el 29 de octubre de 2004 (*BOE de 21 de mayo de 2005*).

6. El número total de votantes que acudió a las urnas fue el 42.32% de los convocados, registrándose por tanto una abstención del 57.68%, la cifra más alta desde que se instauró un sistema democrático en nuestro país tras la Constitución de 1978. Un 76.73% de los participantes se inclinaron por el sí, mientras que un 17.24% lo hizo por el no, frente a un 6.03% que votaron en blanco. En Andalucía, se produjo un repunte del abstencionismo aún mayor que a nivel nacional (59.32%), aunque los votos favorables al sí también fueron un poco más elevados (83.24%). El no registró tan sólo un 11.64% de los votos, junto a un 5.12% de votos en blanco. A este respecto véanse los cuadros ilustrativos contenidos en «España dice «sí» a la Constitución Europea», 106 *Europa Junta* (enero-febrero 2005), pp. 2-3.

7. El referéndum francés, celebrado el 29 de mayo de 2005, arrojó un saldo negativo de 54.68% de los votos emitidos; el holandés, que tuvo lugar el 1 de junio del mismo año fue aún peor, con el 61.6% en contra (véase http://europa.eu.int/constitution/ratification_en.htm). Una explicación del «no» francés puede verse en D. MOÏSI, «Francia a la búsqueda de sí misma», 109 *Política Exterior* (enero-febrero 2006), vol. XX, pp. 73-81.

de nuestro vigésimo aniversario en la actual UE⁸. El año 1986 arrancaba con la entrada en vigor de los Tratados comunitarios y el ingreso de nuestro país y el vecino portugués en las entonces tres Comunidades Europeas (CECA, CEE y CEEA), cerrando así un proceso iniciado dos décadas antes⁹. Con ello se produciría la «tercera ampliación comunitaria», lo que permitiría hablar a partir de ese momento de la «Europa de los doce»; esa Europa tenía 329 millones de habitantes, ocupando nuestro país el puesto de quinto país más poblado.

Si bien 2006 ha sido inicialmente un año de celebraciones, en su última fase se ha visto sacudido por un fenómeno que no es nuevo y que presenta una cara alarmante en estos tiempos que corren: la inmigración. La llegada masiva a nuestras costas de numerosos *cayucos* procedentes de diferentes Estados africanos ha provocado diversas reacciones por parte de nuestros dirigentes, así como numerosas reuniones que tratan de lograr que la UE se implique directamente en esta cuestión¹⁰. Este año que toca a su fin presenta un horizonte con luces y sombras para España en el contexto de la Unión.

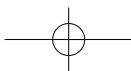
2. LA UNIÓN EUROPEA, EN TIEMPOS DE MUDANZA: ¿HACIA DÓNDE VA SU POLÍTICA SOCIAL?

La propia idea de Europa, de crear un proyecto europeo común, siempre ha sido planteada por visionarios, por idealistas sin los cuales jamás se habría forja-

8. Los actos celebrados a nivel institucional para conmemorar nuestro vigésimo aniversario han sido múltiples. A modo divulgativo, aunque se realiza una explicación bastante clara de las actuaciones de nuestro país y las implicaciones que ha tenido nuestra pertenencia a la Unión Europea, véase el reportaje de J. ROJO, «20 años de España en la UE», 37 Cita Internacional, año 3, pp. 38-44.

9. La firma del Tratado de Adhesión se produjo el 12 de junio de 1985, en un lugar emblemático: el Salón del Trono del Palacio Real de Madrid.

10. La inmigración como fenómeno pasó a ser una materia comunitarizada a raíz del Tratado de Amsterdam, que introdujo un nuevo Título IV en el TCE (arts. 61 a 69), si bien su complejidad y múltiples facetas hacen muy lejana aún la idea de hablar de una política común y sistemática en la materia. En este sentido pueden verse los trabajos de M. BACIGALUPO SAGGESE, «Bases de la política comunitaria en materia de visados, asilo e inmigración», 5 *Revista de Derecho de la Unión Europea* (2003), pp. 64-76; J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, «La inmigración en la Unión Europea: la difícil configuración de una política de inmigración», en la misma revista citada, pp. 83-90; y D.-J. VICENTE BLANCO, «Una regulación integral de la inmigración para Europa», *ibid.*, pp. 91-113. Como ha señalado más recientemente P.A. FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, en *Derecho comunitario de la inmigración*, Barcelona, Atelier, 2006, p. 316: «Sería conveniente que, si se produce la aprobación definitiva del Tratado que instituye una Constitución para Europa, se puedan simplificar las normas, agruparlas, sistematizarlas y ordenarlas para que el conjunto de la política comunitaria de inmigración fuese más comprensible y sirviera mejor a sus objetivos». Los hechos han demostrado que, tanto el operativo de la Agencia Europea de Fronteras (Frontex) como el dispositivo HERA II en el Atlántico, e inclusive los acuerdos de devolución son claramente insuficientes para hacer frente a la oleada masiva de inmigrantes, factores provocadores de que se otorgue un trato preferencial a este tema y así se asuma el mismo por parte de la propia UE.



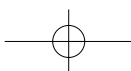
do ni por asomo lo que hoy conocemos como Unión Europea. Remontándonos en el tiempo, el propio mito del «rapto de Europa», hasta el propio término griego del que trae causa (Suropwz) que significa «el que ve lejos», confirman la idea de que sin utopías, sin proyectos que miren hacia un futuro, aunque el mismo se prevea lejano, la construcción europea habría sido simplemente imposible. «El mito del rapto de Europa», la bella joven hija del rey de Fenicia, raptada por Zeus metamorfoseado en toro, el animal favorito de la joven, nos evoca esa realidad ardorosamente buscada que siempre ha estado en la mente de pensadores y filósofos. Las ideas preconizadas por el conde austriaco que habló de «Paneuropa» en 1923, los proyectos presentados en plena crisis económica mundial por el entonces Primer Ministro francés (Aristide Briand) en la Asamblea de Sociedad de Naciones en 1929, personajes incomprensidos de una época que no pudo ofrecer una acogida a estas ideas, forjaron sin embargo los cimientos de las que, tras la II Guerra Mundial, serían las Comunidades Europeas de los seis miembros fundadores.

Pero, como ya se afirmaba desde los comienzos, «Europa no se hará de golpe ni en una construcción de conjunto: se hará mediante realizaciones concretas, creando primero una solidaridad de hecho»¹¹; precisamente esta idea evocadora nos permite verificar que hoy la UE se enfrenta a uno de los momentos más complejos de su historia: las futuras ampliaciones¹² y la incertidumbre acerca del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa¹³ son dos factores que dificultan cualquier previsión de futuro acerca del escenario comunitario, por próximo que éste sea. Ello nos lleva ineludiblemente a preguntarnos concretamente por la materia que nos trae hoy aquí: la política social europea y el horizonte que para la misma se dibuja en la actualidad con una panorámica tan cuajada de interrogantes.

11. Tal y como señaló en su Declaración el 9 de mayo de 1950 el Ministro de Asuntos Exteriores R. Schuman, en discurso reproducido en *Le Monde*, 11 de mayo de 1950. La traducción española puede encontrarse en A. TRUYOL Y SERRA, *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos. I. Génesis y Desarrollo de la Comunidad Europea (1951-1979)*, Tecnos, Madrid, 1999, p. 175.

12. Ante la previsión de que la UE amplíe su escenario próximamente a Rumania y Bulgaria, como hitos más cercanos, aunque no únicos (véase http://europa.eu/pol/enlarg/overview_es.htm).

13. Durante el Consejo Europeo que tuvo lugar en Bruselas el 15 y 16 de junio de 2006 se puso de relieve la necesidad de que la Presidencia enviase al Consejo Europeo durante el primer semestre de 2007 un informe elaborado a partir de las consultas con los Estados miembros –producto del actual período de reflexión en que nos encontramos– que evalúe el Estado de los debates y permita estudiar posibles evoluciones futuras. Durante el segundo semestre de 2008 se adoptarían las necesarias reformas producto de los debates antedichos (véase el documento que contiene dichas Conclusiones de la Presidencia en: <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=DOC/06/2&format=HTML&aged=0&language=ES&guiLanguage=en>, p. 17 en la versión española).



Son diversos los elementos que nos ponen sobre la pista de la creciente preocupación –aunque relativamente reciente¹⁴– por el tratamiento del empleo y la política social a nivel de la UE, mediante su inclusión en los tratados comunitarios¹⁵. Ya el art. 2 del TCE establece que la Comunidad tiene por misión promover un «alto nivel de empleo»; en sentido similar se pronuncia el Tratado de la Unión Europea (TUE), al determinar, entre los objetivos de la Unión, «promover el progreso económico y social y un alto nivel de empleo». Estas disposiciones iniciales habrían quedado en nada si no fuese por la inclusión, a raíz de la reforma de los tratados operada en Amsterdam¹⁶, del nuevo Título VIII del TCE. Dicha inclusión, «a continuación inmediatamente del relativo a la política económica y monetaria quiso expresar la voluntad comunitaria de establecer correctivos sociales al gran objetivo comunitario de realización de la unión monetaria y económica-la moneda única– , convirtiendo la promoción de «un alto nivel de empleo» y la lucha contra el desempleo en objetivos prioritarios de la Unión y de los Estados miembros, dada la difícil situación del empleo en gran parte de ellos»¹⁷.

14. No se puede afirmar que el Derecho Social se encontrase absolutamente ausente en las versiones iniciales de los Tratados, si bien es cierto que en un primer momento se trataba únicamente de una competencia de los Estados miembros, que éstos ejercían en el ámbito comunitario a través de procedimientos de colaboración y cooperación, que la Comisión debía promover (conforme al primitivo art. 118 TCEE). La inicial regla de la unanimidad en el Consejo de flexibilizó con el Acta Única Europea de 17 de febrero de 1986 (BOE de 3 de julio de 1987), aunque el Derecho social comunitario siguió siendo dificultoso y parco en relación con otras materias. La posterior reforma de Maastricht estableció dos marcos reguladores: el Tratado y el Protocolo 14 que contenía el Acuerdo sobre la Política Social, al objeto de salvar las resistencias británicas en la materia. En relación concretamente con la política social comunitaria, véase el capítulo elaborado por M. ROBLES CARRILLO que lleva dicho título, de Derecho Comunitario Material, M. LÓPEZ ESCUDERO y J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCALARES, McGrawHill, Madrid, 2000, pp. 267-282. Una explicación exhaustiva de los cambios experimentados por el Derecho social comunitario a lo largo de las sucesivas reformas de los Tratados, véase en J.M. GALIANA MORENO, «El lento camino de gestación de la política social comunitaria: desde el Tratado de Roma a la Cumbre de Maastricht», 58 *Revista Española de Derecho del Trabajo* (1993), pp. 189-198; del mismo autor «Aspectos sociales del Tratado de Ámsterdam», 88 *Revista Española de Derecho del Trabajo* (1998), pp. 189-196.

15. El Tratado de Ámsterdam separa la política social de la de empleo, así como las respectivas competencias comunitarias sobre una y otra: de *armonización y coordinación*, en el ámbito de la política social, y sólo de *coordinación* en la de empleo. A este respecto, M. RODRÍGUEZ PIÑERO, «De Maastricht a Ámsterdam: derechos sociales y empleo», *Relaciones Laborales* (1998-I), pp. 19-27.

16. Véase la publicación en el BOE del Instrumento de Ratificación por parte de España del Tratado de Amsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, firmado en Amsterdam el 2 de octubre de 1997, y donde se contiene dicho Tratado (BOE de 7 de mayo de 1999). Un estudio respecto de dicho Tratado, concretamente del apartado que nos ocupa, en M. OREJA AGUIRRE (dir.), *El Tratado de Ámsterdam. Análisis y Comentarios*, vol. I, McGrawHill, Madrid, 1998, pp. 767-779.

17. Véase M. ALONSO OLEA y M.E. CASAS BAAMONDE, *Derecho del Trabajo*, 23ª ed., Madrid, 2005, Civitas, p. 776.

Los principios sobre los que se va a fundamentar este Título VIII TCE (arts. 125-130) son básicamente dos: el de coordinación (arts. 125, 126 y 130 TCE) y el de cooperación (arts. 127 y 129 TCE), introduciendo además un relevante art. 128 TCE que supondrá un gran avance en esta materia¹⁸.

No en vano, como se ha señalado, la situación precedente a Ámsterdam se caracterizaba «por la inacción de las instituciones comunitarias y el aislacionismo y falta de articulación de las políticas de empleo nacionales»; tras esta reforma sustancial de los Tratados, «frente a la falta de aproximación formal de las políticas nacionales de empleo, se puede (se está) produciendo una convergencia material de las mismas mediante las técnicas de coordinación»¹⁹. Esa coordinación parte de la relevante labor desarrollada en los Consejos Europeos, ya desde la celebración del Consejo Europeo Extraordinario sobre el Empleo, reunido en Luxemburgo el 20-21 de noviembre de 1997²⁰ y, a nivel de derecho derivado,

18. Dicho artículo dice así:

El Consejo Europeo examinará anualmente la situación del empleo en la Comunidad y adoptará conclusiones al respecto, basándose en un informe conjunto anual elaborado por el Consejo y la Comisión.

Basándose en las conclusiones del Consejo Europeo, el Consejo, por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión, previa consulta al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social, al Comité de las Regiones y al Comité de Empleo previsto en el artículo 130, elaborará anualmente orientaciones que los Estados miembros tendrán en cuenta en sus respectivas políticas de empleo. Dichas orientaciones serán compatibles con las orientaciones generales adoptadas con arreglo a lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 99.

Cada Estado miembro facilitará al Consejo y a la Comisión un informe anual sobre las principales medidas adoptadas para aplicar su política de empleo, a la vista de las orientaciones referentes al empleo contempladas en el apartado 2.

El Consejo, basándose en los informes a que se refiere el apartado 3 y tras recibir las opiniones del Comité de Empleo, efectuará anualmente un examen de la aplicación de las políticas de empleo de los Estados miembros a la vista de las orientaciones referentes al empleo. El Consejo, por mayoría cualificada y sobre la base de una recomendación de la Comisión, podrá formular recomendaciones a los Estados miembros, si lo considera pertinente a la vista de dicho examen.

Sobre la base del resultado de dicho examen, el Consejo y la Comisión prepararán un informe anual conjunto para el Consejo Europeo sobre la situación del empleo en la Comunidad y sobre la aplicación de las orientaciones para el empleo.

Como señala B. ALONSO-OLEA GARCÍA, en «La política de empleo», *Comentarios a la Constitución Europea*, Libro III, E. ÁLVAREZ CONDE y V. GARRIDO MAYOL (dirs.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, p. 752, en dicho art. 128 TCE, «aún dejándose intacta la competencia de los Estados miembros sobre el empleo, las instituciones comunitarias (Consejo Europeo, Consejo y Comisión) van a influir determinadamente en las políticas de empleo de aquéllos a través de las directrices/orientaciones y recomendaciones que elaboren en aplicación del mismo».

19. Como señalan J. CRUZ VILLALÓN y R. GÓMEZ GORDILLO, «Las políticas de empleo en sus diversos ámbitos: Comunitario, Nacional y Autonómico», 61 *Temas Laborales* (2001), pp. 93-94.

20. Sobre esta iniciativa y sus conclusiones, así como el conjunto de Consejos Europeos relevantes acerca de esta cuestión (entre otros, Lisboa, Santa María da Feira, Niza, Barcelona o Bruselas) puede consultarse B. ALONSO-OLEA GARCÍA, «La política de empleo», *op. cit.*, pp. 752-757.

mediante la adopción de la Decisión nº 578/2003/CE del Consejo de 22 de julio de 2003, relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros²¹ cuyas orientaciones específicas constituyen prioridades de actuación para los Estados.

También van a resultar claves, y por ello deben ineludiblemente tenerse en cuenta para entender el ámbito analizado y las posibles intervenciones comunitarias en el mismo, dos principios fundamentales: el de *subsidiariedad*²² y el de *proporcionalidad*²³, junto al *Protocolo* relativo a la aplicación de ambos, añadido por el Tratado de Amsterdam como anejo al TCE, y del que forma parte integrante.

No sólo resulta relevante el Tratado de Ámsterdam por su repercusión en materia relativa al empleo, sino también por los cambios que incorporó en materia de política social, al «introducir las referencias a los derechos sociales» e inclusive «a nivel de derecho originario, constitucionaliza derechos cuyo marco jurídico anterior era el del derecho derivado»²⁴. Ello no quiere decir que hasta ese momento no se hubiesen adoptado iniciativas previas de cierto calado, como lo constituyó el «decidido intento de avanzar en la política social mediante la aprobación en 1989, bien que con meros efectos políticos, de la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores»²⁵, la reforma de los

21. DO, L, 197, de 5.08.2003. Véase igualmente el documento que contiene las Directrices integradas para el crecimiento y el empleo (2005-2008), ocho directrices presentadas por la Comisión, y que pueden consultarse en <http://europa.eu/scadplus/leg/es/cha/c11323.htm>.

22. En virtud del principio de subsidiariedad, «la Comunidad intervendrá sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y por consiguiente puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario» y, como ha señalado algún autor, «las instituciones comunitarias gozan de un amplio margen de apreciación (sino de discrecionalidad)». Véase J. DÍEZ-HOCHLEITNER, «El futuro del sistema competencial comunitario: algunas propuestas de reforma», en *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, E. GARCÍA DE ENTERRÍA, (dir.), Madrid, Civitas, 2002, p. 90.

23. Lo que implica que «ninguna acción de la Comunidad excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos del presente Tratado» (art. 5 TCE). A este respecto, una explicación de ambos principios, así como del Protocolo de desarrollo, véase en B. ALONSO-OLEA GARCÍA, «La política de empleo», *op. cit.*, pp. 761-762.

24. En opinión de J. LÓPEZ LÓPEZ y C. CHACARTEGUI JÁVEGA, «Las políticas de empleo comunitarias sobre inserción de la mujer en el mercado de trabajo», *99 Revista Española de Derecho del Trabajo* (2000), p. 20.

25. Véase A.V. SEMPERE NAVARRO y C. SAN MARTÍN MAZZUCCONI, «La política social (y el Fondo Social Europeo)», en *Comentarios a la Constitución Europea*, *op. cit.*, L. III, pp. 783-784. Los comentarios doctrinales acerca de dicha Carta han sido ingentes; entre otros, véase M. RODRÍGUEZ PIÑERO, «La declaración de derechos sociales comunitarios», *Relaciones Laborales* (1989-II), pp. 48-75; J.L. MONEREO PÉREZ, «Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores (I parte)», *56 Revista Española de Derecho del Trabajo* (1992), pp. 844-897; SALINAS DE FRÍAS, A., «La protección comunitaria de los derechos fundamentales de carácter social y económico», en *Andorra en el ámbito jurídico europeo. XV Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, Madrid, 1996, pp. 381-399.

Tratados operada en Maastricht²⁶ o el denominado «Libro Blanco sobre el crecimiento, la competitividad y el empleo» de 1993²⁷.

La regulación actual la conforma el Título XI del TCE, que en su Capítulo I contempla las denominadas «Disposiciones Sociales» (arts. 136-145), sobre las que ha operado igualmente la reforma de los Tratados adoptada en Niza. La armonización que se pretende lograr (en su mayor parte mediante la vía de las directivas comunitarias, figura dotada de mayor flexibilidad) permite ofrecer «las disposiciones mínimas que habrán de aplicarse progresivamente teniendo en cuenta las condiciones y reglamentaciones técnicas existentes en cada uno de los Estados miembros»²⁸.

Un aspecto crucial que ofrece datos sobre la actual encrucijada en que se encuentra la Unión Europea, en general, y en particular lo referente a las competencias en materia social, es el relativo al futuro que prevé el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa acerca de esta cuestión. No nos detendremos en excesivo detalle acerca de este punto, dadas las incertidumbres que planean sobre dicho texto, si bien, señalaremos que dicha política social se sitúa como una «política compartida» con los Estados miembros, de conformidad con la definición que se contempla en su Parte III, y dentro de ella en el Capítulo III sobre Empleo (arts. III-203 a 208) y Política Social (arts. III-209 a 219)²⁹.

3. COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y REFORMAS ESTATUTARIAS: ESPECIAL REFERENCIA A LA COMUNIDAD AUTÓNOMA ANDALUZA Y SU PARTICIPACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA

En las líneas anteriores hemos tratado de abocetar los dos «personajes» principales que componen el escenario que pretendemos analizar. Pero el mismo no

26. Entre otros, véase F. PÉREZ DE LOS COBOS ORIHUEL, *El Derecho Social Comunitario en el Tratado de la Unión Europea*, Madrid, Civitas, 1994.

27. Seguido por el *Libro Blanco sobre la Política Social Europea*; véase A.V. SEMPÈRE NAVARRO y C. SAN MARTÍN MAZZUCCONI, «La política social...», *op. cit.*, p. 785.

28. Véase art. 137.2 b) TCE.

29. A este respecto, A.V. SEMPÈRE NAVARRO y C. SAN MARTÍN MAZZUCCONI, *loc. cit.*, p. 787 señalan que «...algunas políticas han experimentado cambios importantes respecto de su configuración previa, pero esto no puede predicarse de la política social, cuyas reformas son muy poco significativas y cabe afirmar que se mantiene esencialmente lo dispuesto por el Tratado de Amsterdam». Ambos autores son críticos igualmente con esa situación, al entender, en *ibid.*, p. 797, que «no resulta verosímil que la Europa de los 25 merezca la misma política social que la Europa de los 15, que las necesidades sociales no hayan experimentado cambio alguno con esta importantísima ampliación, que los diversos sistemas sociales que acaban de integrarse en la Unión no presenten perfiles particulares dignos de tener en cuenta. Y, sin embargo, la política social ha permanecido incólume a todo eso». Un análisis global de esta cuestión, aunque más centrada en los posibles aspectos económicos que entraña el nuevo tratado, véase en M.C. GALLASTEGUI ZULAICA, «La dimensión económica y social de la Unión», en *La Constitución Europea. Un análisis de sus aspectos fundamentales*, K. SODUPE CORCUERA (dir.), Universidad del País Vasco, Zarautz, 2004, pp. 133-158.

estaría completo, y le faltaría un elemento sustancial, si obviásemos la referencia a las Comunidades Autónomas, las competencias asumidas por las mismas –y en particular por Andalucía, que constituirá nuestro marco de referencia más próximo– y las repercusiones que la pertenencia de España a la UE ha supuesto en el marco de redistribución competencial dibujado por nuestra Constitución de 1978. Varios serán, por tanto, los subapartados que deben cubrirse ineludiblemente para poder tratar esta cuestión con cierto detalle; para ello comenzaremos presentando las cuestiones más generales, deteniéndonos finalmente en la reforma estatutaria y sus repercusiones en la materia que nos ocupa. Y ello sin olvidar que existen otras múltiples cuestiones relacionadas con las CCAA y el ámbito internacional (como por ejemplo las posibilidades de actuación de las mismas respecto a los tratados internacionales, tanto en la fase previa a su adopción, como a nivel de ejecución)³⁰ cuyo tratamiento haría que este trabajo desbordase totalmente sus límites, y que por ello serán cuestiones omitidas, centrándonos principalmente en el ámbito de la participación a nivel comunitario de nuestras autonomías y la evolución experimentada en este sentido.

3.1. La delineación de competencias planteadas en la Constitución y su evolución al socaire de los tiempos: la enorme influencia de la jurisprudencia constitucional

Una visión somera de nuestro texto constitucional, nos obliga a poner en relación varias ideas que se encuentran íntimamente entrelazadas y que, a su vez, complican un panorama ya de por sí enormemente enmarañado, como fue el sistema instaurado en 1978, que ha permitido una convivencia feliz en un momento de transición política enormemente difícil, y que pervive hasta nuestros días prácticamente inalterado. Claves en este sentido serían el Título VIII (*De la Organización Territorial del Estado*) e inclusive, para la materia que nos interesa, el art. 93 de nuestra Constitución que, aunque sin referirse expresamente a este fenómeno, sirvió para determinar el procedimiento normativo a seguir para ratificar nuestra adhesión a las tres Comunidades en 1985. La posibilidad ofrecida por dicho precepto constitucional de ceder a entidades supranacionales competencias derivadas de la Constitución, ha traído consigo ríos de tinta, al depositar en dicho ámbito competencias estatales propiamente dichas, pero también otras respecto de las cuales las Comunidades Autónomas hubiesen asumido competencias. Por tanto, asistimos en primer lugar a una expansión competencial, aunque por vía indirecta, del Estado, y, por otra parte, a una llamada de atención por parte de las CCAA cada vez más acuciante. Esto último ha venido, sin duda, corroborado por

30. La bibliografía en este campo es inabarcable; un tratamiento en los últimos años de la cuestión puede verse en C. FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, *La acción exterior de las Comunidades Autónomas (Balance de una práctica consolidada)*, Dilex, Madrid, 2001. Como obra reciente relativa a nuestra Comunidad Autónoma en particular, véase D.J. LIÑÁN NOGUERAS y P.J. MARTÍN RODRÍGUEZ, *Andalucía y el futuro de Europa*, Universidad de Granada, 2006.

la propia evolución que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español ha experimentado a la hora de interpretar qué cabría entender como «la competencia exclusiva del Estado sobre las relaciones internacionales» contemplada en el art. 149.1.3 de nuestra Carta Magna³¹. Como ya en los primeros momentos señaló la doctrina internacionalista española³², los constituyentes contemplaron las relaciones internacionales con lentes decimonónicas, sin caer en la cuenta de las múltiples fricciones interpretativas que dicha reserva constitucional estatal iba a traer consigo posteriormente.

Resulta necesario, por tanto, desentrañar la reserva estatal antes señalada, a fin de «buscar la necesaria articulación, de un lado, entre la titularidad estatal del poder exterior y la frecuente proyección exterior de actuaciones autonómicas ejercidas al amparo de competencias que les son propias, y de otro, y en relación específica con el ámbito comunitario europeo, entre aquella titularidad estatal y el derecho de participación de las Comunidades Autónomas en la formación de las decisiones comunitarias europeas que afecten a sus materias reservadas»³³. Como ha señalado Mangas Martín, «si el Estado se arrogara la competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales excluyendo a las CCAA de la participación en la elaboración de esas normas comunitarias o de su desarrollo normativo y ejecutivo, el Estado podría, entonces, despojar a las CCAA, mediante un Tratado internacional, de todas o la mayoría de sus competencias: se habría alterado, más exactamente, roto el equilibrio de la Constitución»³⁴. Afortunadamente, la evolución experimentada por nuestro Tribunal Constitucional supuso un cambio nota-

31. Los orígenes de este precepto constitucional en la Constitución de 1931 (art. 14.3), el texto del anteproyecto, y las enmiendas que se presentaron, véanse en F. FERNÁNDEZ SEGADO, en «El marco constitucional de la acción exterior», Curso de Derecho Público de las Comunidades Autónomas, J. RODRÍGUEZ-ARANA y P. GARCÍA MEXÍA (dirs.), Madrid, 2003, ed. Montecorvo, pp. 633-635.

32. Véanse, entre los múltiples autores que han tratado esta cuestión, A. REMIRO BROTONS, «La actividad exterior del Estado y las Comunidades Autónomas», en M. RAMÍREZ (ed.), *Estudios sobre la Constitución Española de 1978*, Libros Pórtico, Zaragoza, 1979, p. 361; A. MANGAS MARTÍN, «Cuestiones de Derecho Internacional Público en la Constitución Española de 1978», 61 *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense* (1981), p. 158; M. PÉREZ GONZÁLEZ, «La acción exterior del Estado y las autonomías: desarrollos en la práctica estatutaria», en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz, 1986*, U.P.V., Bilbao, 1987, pp. 264-265.

33. En palabras de F. FERNÁNDEZ SEGADO, en «El marco constitucional de la acción exterior», *Curso de Derecho Público de las Comunidades Autónomas, op. cit.*, p. 638, que recoge la idea de E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «La participación de las Comunidades Autónomas en la formación de las decisiones comunitarias», 33 *Revista Española de Derecho Constitucional* (septiembre-diciembre 1991), p. 18.

34. Véase A. MANGAS MARTÍN, «Comunidades Autónomas e integración europea: Balance general y perspectivas de la presencia directa en las instituciones, en especial en el Consejo», *La reforma de la delimitación competencial en la futura Unión Europea*, en D.J. LIÑÁN NOGUERAS (dir.), Universidad de Granada, 2003, p. 184.

ble de orientación, si comparamos la primitiva concepción globalizadora sobre las relaciones internacionales sostenida entre 1981³⁵ y 1989³⁶, frente al posicionamiento posterior, conforme al cual «las obligaciones comunitarias no modifican el reparto interno de competencias»³⁷, e inclusive el enorme avance provocado por la sentencia 165/1994, relativa a la *Oficina vasca en Bruselas*³⁸.

En palabras de nuestro Tribunal Constitucional, «las «relaciones internacionales» objeto de la reserva contenida en el art. 149.1.3 CE son relaciones entre sujetos internacionales y regidas por el Derecho internacional. Y ello excluye, necesariamente, que los entes territoriales dotados de autonomía política, por no ser sujetos internacionales, puedan participar en las «relaciones internacionales» y, consiguientemente, concertar tratados con Estados soberanos y Organizaciones internacionales gubernamentales. Y en lo que aquí particularmente importa excluye igualmente que dichos entes puedan establecer órganos permanentes de representación ante esos sujetos, dotados de un estatuto internacional, pues ello implica un previo acuerdo con el Estado receptor o la Organización internacional ante la que ejercen sus funciones» (Fundamento Jurídico 5). Pero sin duda alguna, ello no cierra la posibilidad de que nuestras CCAA puedan realizar actividades de otra índole en el exterior, pues, como señala el Fundamento Jurídico 6, «la posibilidad de las Comunidades Autónomas de llevar a cabo actividades que tengan una proyección exterior debe entenderse limitada a aquéllas que, siendo necesarias, o al menos convenientes, para el ejercicio de sus competencias, no impliquen el ejer-

35. Valgan como ejemplos de dicha concepción restrictiva las sentencias del Tribunal Constitucional (STC) 44/1982, de 8 de julio (Fundamento Jurídico 4º, en adelante FJ) relativa a la titularidad de la competencia para atribuir frecuencias y potencias a las emisoras de radio de frecuencia modulada; la STC 154/1985, de 12 de noviembre (FJ 5) acerca de la creación del Instituto de Bachillerato a Distancia por parte de la Comunidad Autónoma de Galicia; la STC 1/1986, de 10 de enero (FJ 3), sobre encuentros deportivos; o la STC 137/1989, de 20 de julio (FJ 4) relativa a la exclusiva titularidad estatal de la competencia para obligarse por medio de convenios o tratados internacionales. Véase un comentario acerca de esta jurisprudencia en F. FERNÁNDEZ SEGADO, *op. cit.*, pp. 646-649.

36. En este sentido, la STC 153/1989, de 5 de octubre (FJ 8) da un paso adelante crucial, al rechazar que pueda llegar a admitirse que cualquier relación, por lejana que sea, con temas en los que están involucrados otros países o ciudades extranjeros, implique por sí sola o necesariamente que la competencia resulte atribuida a la regla «relaciones internacionales». Además, trata dicha sentencia de proceder a delimitar el significado y contenido de «relaciones internacionales», comprendiendo dentro de ella «tratados, paz y guerra, reconocimiento de Estados, representación exterior, responsabilidad internacional, etc.». Esta visión sería continuada por la STC 80/1993, de 8 de marzo (FJ 3).

37. Véase la sentencia 76/1991 de 11 de abril, *semillas y plantas de vivero importadas de países terceros*, BOE 14 de mayo de 1991, Fundamento jurídico 3.

38. Sentencia de 26 de mayo de 1994, BOE de 25 de junio de 1994, que originó diversos comentarios doctrinales, entre ellos, C. FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, «Comentario a la STC de 26 de mayo de 1994 (Oficina Vasca en Bruselas)», *Revista Española de Derecho Internacional* (1994-2), pp. 718-723; o M. PÉREZ GONZÁLEZ, «La «onda regional» en Bruselas y el ámbito del poder exterior (comentario a la sentencia del TC 165/1994, de 26 de mayo)», *Revista de Instituciones Europeas* (1994-3), pp. 899-915.

cicio de un *ius contrahendi*, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado, y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales»³⁹.

Más de una década después del pronunciamiento citado de nuestro TC, las oficinas o delegaciones regionales en Bruselas constituyen una realidad⁴⁰; sus funciones son además muy amplias, pues si comparamos las asumidas tradicionalmente⁴¹ con las actuales⁴², vemos que «las mismas asumen un innegable protagonismo político en su actividad, encaminada en muchas ocasiones a impulsar el procedimiento decisorio comunitario en una determinada dirección»⁴³, como veremos en el subapartado siguiente.

3.2. La creación de la CARCE (Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas) y los pasos más recientes para permitir la participación de las CCAA en el proceso decisorio comunitario

Se puede afirmar sin temor a equivocarnos que la creación de instrumentos de intervención autonómica en los asuntos europeos ha sido en nuestro país lenta, compleja y generadora de importantes tensiones. Ya desde nuestro ingreso en las Comunidades Europeas de entonces se trató de alcanzar un acuerdo en este sentido, representando la creación a fines de 1988 de la «Conferencia Sectorial para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas» un primer paso. Sus debi-

39. A este respecto, véanse las opiniones señaladas por A. MANGAS MARTÍN, «Comunidades Autónomas e integración europea...», *op. cit.*, pp. 198-200; F.J. MATÍA PORTILLA, «Las oficinas y delegaciones en Bruselas», en *La política europea de las Comunidades Autónomas y su control parlamentario*, P. BIGLINO CAMPOS (coord.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2003, pp. 75-76; e inclusive F. FERNÁNDEZ SEGADO, *op. cit.*, pp. 650-654.

40. De hecho, la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, en su art. 36.7 declara: «En cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas, teniendo en cuenta los objetivos e intereses de la política exterior de España, la Administración General del Estado en el exterior colaborará con todas las instituciones y organismos españoles que actúen en el exterior y en especial con las oficinas de las Comunidades Autónomas» (*BOE de 15 de abril de 1997*).

41. Véase el «Informe General» elaborado por P. PÉREZ TREMPES, M.A. CABELLOS ESPÍERREZ, y E. ROIG MOLÉS, contenido en *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1999, pp. 321-322. Del mismo se deduce que las funciones asumidas por dichas oficinas eran fundamentalmente las siguientes: a) la obtención y traslado de información; b) la promoción de los intereses autonómicos ante las instituciones europeas; c) el apoyo de actividades de otros órganos autonómicos en Bruselas; d) el apoyo y asesoramiento a las instituciones comunitarias y e) la expresión de la identidad propia.

42. La creación del Comité de las Regiones con el Tratado de Maastricht y su efectiva puesta en práctica en 1994 ha impulsado sin duda la labor de dichas oficinas; en este sentido, véase C. ORTEGA SANTIAGO, «El Comité de las Regiones», en *La política europea de las Comunidades Autónomas y su control parlamentario*, *op. cit.*, pp. 25-65.

43. En palabras de F.J. MATÍA PORTILLA, *op. cit.*, p. 83.

lidades llevarían a la formalización, el 29 de noviembre de 1990, de dos Acuerdos entre el Gobierno y las CCAA en relación con materias concretas: ayudas públicas e intervención de las CCAA en las actuaciones del Estado en procedimientos precontenciosos de la Comisión de las Comunidades Europeas y en los asuntos relacionados con el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas que afecten a sus competencias⁴⁴. Dos años más tarde, se aprobaba el Acuerdo de 29 de octubre de 1992, de institucionalización de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE)⁴⁵, al que inicialmente no se adheriría la Comunidad vasca, que lo hizo tres años más tarde, el 30 de noviembre de 1995. El acuerdo presentaba esencialmente un contenido organizativo, si bien su punto cuarto presentaba el ámbito temático de la Conferencia, que sería ampliado mediante el Acuerdo de 14 de junio de 1994. El Pleno del Senado trataría de impulsar la participación de las CCAA en los asuntos comunitarios, aprobando en septiembre de 1994 una moción en la que planteaba que, a partir de la práctica seguida en cada Conferencia Sectorial «se genere la experiencia necesaria para articular, como elemento complementario de esa participación, la inclusión, cuando se considere procedente, de representantes de las Comunidades Autónomas o de expertos en la delegación española que acuda a debatir ante los organismos comunitarios sobre temas que incidan en competencias autonómicas». Sin duda, ello impulsó la adopción del Acuerdo respecto al que puede afirmarse que marcó un antes y un después, al menos sobre el papel, en la «participación interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de las Conferencias sectoriales», de 30 de noviembre de 1994⁴⁶.

Un intento más de mejorar la participación autonómica en los asuntos comunitarios europeos lo constituyeron el Real Decreto 2105/1996, de 20 de septiembre, de creación de un Consejero dentro de la Representación Permanente de España ante la Unión Europea y la Ley 2/1997, de 13 de marzo que eleva la CARCE a rango legal⁴⁷. El art. 1 de dicha Ley la define como «órgano de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas para articular adecuadamente la concu-

44. Como avance en la misma senda cabe señalar el Acuerdo de 1997 (BOE de 2 de abril de 1998) sobre procedimientos ante el Tribunal de Justicia que plantea la posibilidad de que el Estado asuma la pretensión de una Comunidad Autónoma de litigar ante el Tribunal de Justicia, por alguno de los recursos abiertos a los Estados Miembros: nulidad, omisión o recurso contra otro Estado Miembro, como señala L. MILLÁN MORO, «La aplicación del Derecho Comunitario Europeo en el Estado autonómico», en *El Estado autonómico en la Comunidad Europea. V Jornadas de Estudio del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía*, Junta de Andalucía, Consejería de la Presidencia, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2002, p. 16.

45. Publicado mediante Resolución de 4 de octubre de 1993 de la Subsecretaría de la Presidencia del Gobierno (BOE de 8 de octubre de 1993); una historia evolutiva de todo este proceso, véase en F. FERNÁNDEZ SEGADO, «La acción exterior de las Comunidades Autónomas», *op. cit.*, pp. 725-726.

46. Dicho Acuerdo sería publicado mediante Resolución de 10 de marzo de 1995 de la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales (BOE de 22 de marzo de 1995).

47. Véanse respectivamente el BOE de 21 de septiembre de 1996 y el BOE de 15 de marzo de 1997.

rencia de éstas en las cuestiones propias de su participación y en los asuntos comunitarios europeos»⁴⁸.

Las debilidades que ha presentado dicho órgano y su funcionamiento son muy diversas, si observamos su evolución hasta el año 2004: como se ha señalado por la doctrina que ha prestado especial atención a esta cuestión⁴⁹, «el sistema autonómico español ha optado, pues, al articular la cooperación entre el Estado y las CCAA por un mecanismo de naturaleza gubernamental y no por un mecanismo de naturaleza parlamentaria como es, por ejemplo, la segunda Cámara del Parlamento alemán (el conocido *Bundesrat* o Consejo Federal)». Además, «la evaluación hasta 2004 no era especialmente alentadora, pudiendo ser los calificativos de apatía o incluso desdén los que mejor podrían calificar su funcionamiento»⁵⁰.

El año 2004 es relevante por la adopción a fines de ese año (concretamente el 9 de diciembre) de unos Acuerdos de la CARCE sobre las cuestiones siguientes: a) sobre la Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea y sobre la participación de las Comunidades Autónomas en los grupos de trabajo del Consejo de la Unión Europea y b) sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión Europea⁵¹. En realidad, estos acuerdos consiguen hacer realidad diversas reivindicaciones —en realidad tan sólo algunas— que las Comunidades Autónomas venían manifestando desde tiempo atrás. Y ello sin dejar a un lado que ya desde 1997 se permitía la participación regional en muchos de los Comités y grupos de trabajo que asisten a la Comisión⁵², dando lugar esta

48. Un análisis completo de la CARCE, su naturaleza, régimen jurídico y funcionamiento, véase en H. GONSÁLBEZ PEQUEÑO, «Los actos de la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas: naturaleza y régimen jurídico», 59 *Revista Vasca de Administración Pública* (2001), pp. 221-254 e igualmente en E. ROIG MOLÉS, «La Ley 2/1997 y la posición de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas», *Cuadernos de Derecho Público* (1997), pp. 265-300.

49. Véase J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, «Comunidades Autónomas y Unión Europea: hacia una mejora de la participación directa de las Comunidades Autónomas en el proceso decisorio comunitario», 22 *Revista de Derecho Comunitario Europeo* (septiembre-diciembre 2005), pp. 773-774.

50. En palabras de J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, *ibid.*, p. 774, al señalar asimismo que entre 1996 y 2004, la Comisión de coordinadores de la CARCE, cuya actividad debería haber sido especialmente activa, tan sólo se reunió en 18 ocasiones. El mismo autor afirma que «el sentir generalizado de buena parte de las CCAA, en particular de las más reivindicativas en temas europeos, era el de un profundo desaprovechamiento de las potencialidades de la CARCE, así como un permanente «efecto frontón» ante las principales demandas autonómicas en la materia».

51. Cuya publicación se produjo mediante Resolución de 28 de febrero de 2005, de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial (*BOE de 16 de marzo de 2005*, pp. 9372-9376).

52. Los Comités que asisten a la Comisión en el ejercicio de competencias de ejecución de actos del Consejo se regulaban inicialmente por la Decisión 87/373/CEE, de 13 de junio de 1987, derogada por la Decisión 99/468/CE de 28 de junio de 1999 (*DOCE L 184, de 17 de julio de 1999*, pp. 23-26).

posibilidad a un buen número de análisis doctrinales enormemente clarificadores al respecto⁵³. Por supuesto que aún perviven ciertas asperezas que deben limarse⁵⁴, aunque esta medida, sin ninguna duda, ha supuesto un avance en cierto modo precursor de las reformas que han permitido participar a las CCAA en el Consejo, como seguidamente veremos.

Hace bastantes años que comenzó el debate, tanto en nuestro país como en otros Estados del contexto comunitario (como Alemania, Austria, Bélgica o el Reino Unido) relativo a permitir la presencia de representantes de las regiones en las sesiones del Consejo⁵⁵. La materialización formal ha venido dada por los Acuerdos de 2004, anteriormente citados, si bien los mismos constituyen un primer paso, que podrá ser ampliado con porterioridad, a la vista de su desarrollo real⁵⁶. Como rasgos

53. Clarificadores y bastante críticos; así, A. MANGAS MARTÍN consideró que «no parece razonable empezar a construir la presencia de las CCAA en los Comités sobre la base de la discrecionalidad. Toda política pública moderna exige una justificación. Tiene que tener unos criterios que permitan conocer las finalidades perseguidas y situar adecuadamente la contribución de los participantes en tales políticas» (véase «La participación directa de las Comunidades Autónomas en la actuación comunitaria: fase preparatoria», en P. PÉREZ TREMPES (coord.), *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*, ed. Pons e Institut d'Estudis Autonòmics, Madrid, 1998, p. 542). Algún tiempo después la misma autora realizaba el siguiente balance de la puesta en práctica de esta medida, señalando que «aunque la experiencia ha sido diversa debido a la diferente importancia de los comités (algunos están o han estado inactivos, otros han tenido escasas reuniones), hay una queja casi generalizada por no disponer a tiempo de la documentación que debe enviar el Ministerio correspondiente para que el representante autonómico lo haga llegar a las CCAA y formen la posición común. También se dejan sentir algunas críticas por el hecho de que los gastos de viaje de los dos representantes del Estado son a cargo de la UE, mientras que el representante autonómico corre a cargo de su Comunidad Autónoma; o por el hecho de que los dos puestos en primera fila -que dan derecho a intervenir- sean ocupados siempre por los representantes de la Administración del Estado» (véase A. MANGAS MARTÍN, «Comunidades Autónomas e integración europea...», en *La reforma de la delimitación competencial...*, op. cit., p. 202). Un excelente análisis de dichos comités y de la distribución entre CCAA puede consultarse en B. FERNÁNDEZ PÉREZ, «Comunidades Autónomas y «comitología»: el proceso de articulación de la participación autonómica en los comités que asisten a la Comisión en el ejercicio de la función ejecutiva (1997-2003)», en <http://www.iustel.com>.

54 Como señala J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, «Comunidades Autónomas y Unión Europea...», loc. cit., p. 781, «pervive la polémica a propósito de si la participación de las CCAA en los comités debe fundarse en una *competencia* de las CCAA sobre la materia propia del comité en cuestión o si, por el contrario, bastaría simplemente con su *interés*. Puede resultar discutible también la cerrazón estatal a incluir en la lista determinados comités que por su contenido encajan en el ámbito de competencias de las CCAA».

55 Véase por ejemplo J.M. SOBRINO HEREDIA, «El marco comunitario de la participación de las Comunidades Autónomas en los Consejos de Ministros de la Unión Europea», en *La participación de las Comunidades Autónomas en los Consejos de Ministros de la Unión Europea*, IVAP, Oñate, 1998, pp. 49-76.

fundamentales de dichos acuerdos destacaremos: 1) El ámbito material en que se hace inicialmente efectiva la participación autonómica, tanto en los Grupos de Trabajo del Consejo de la Unión Europea, como en las formaciones del Consejo de la Unión Europea es el siguiente: Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores; Agricultura y Pesca; Medio Ambiente; Educación, Juventud y Cultura (obsérvese la inclusión de la Política social, como ámbito de especial interés para nosotros). Para el resto de formaciones del Consejo en que se traten asuntos que afecten a competencias comunitarias continúa siendo de aplicación el régimen general previsto hasta ahora en el Acuerdo de 1994, por lo que será en el seno de las Conferencias sectoriales afectadas donde se regule dicha participación⁵⁷. 2) Un segundo punto esencial que se contempla en dichos acuerdos es la cuestión referente al ejercicio de dicha representación autonómica directa en el Consejo de la Unión Europea: el representante autonómico habrá de representar al conjunto de las Comunidades Autónomas (de ahí la necesidad de adoptar una posición común a todas ellas), podrá solicitar el uso de la palabra al jefe de delegación si se están debatiendo cuestiones que afectan a competencias autonómicas y existe una posición común autonómica que expresar. En este caso, el jefe de delegación le cederá el uso de la palabra siempre que lo estime oportuno para la mejor defensa de los intereses españoles, y en él recaerá la responsabilidad última de las negociaciones y de su conclusión⁵⁸. 3) Aquí no concluye todo: como reglas especiales se menciona la situación particular de Canarias, Ceuta y Melilla y se alude a la existencia de regímenes bilaterales en el caso de CCAA con determinados «hechos diferenciales»⁵⁹.

Como balance general, y a pesar de que aún es pronto para valorar los resultados de los acuerdos de 2004, sin duda alguna los mismos han abierto una senda que habrá de ser ampliada, tanto competencialmente hablando, como en lo relativo a los niveles de participación de los representantes comunitarios, aún en fase muy incipiente.

56. Tal y como se señala en el primero de los Acuerdos, en su exposición de motivos, «la gradualidad en el perfeccionamiento de esta faceta de la participación autonómica se refleja de forma expresa, al recoger en el Acuerdo la revisión de la misma a partir de la experiencia que proporcione su aplicación práctica a lo largo del año 2005». Dichos acuerdos han sido objeto de diversidad de comentarios doctrinales, entre ellos, M. URREA CORRES, «La articulación española de la participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea: un importante paso adelante. Comentario a los acuerdos de 9 de diciembre de 2004 de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas», 8 *Revista General de Derecho Europeo* (2005), <http://www.iustel.com>; del mismo modo, J.L. DE CASTRO RUANO, «Comunidades Autónomas y Unión Europea: últimos avances en la dirección correcta hacia la disipación de los tabúes. El Acuerdo de 9 de diciembre de 2004», 8-9 *Unión Europea Aranzadi* (agosto-septiembre 2005), pp. 5-11.

57 Como señala J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, «Comunidades Autónomas...», *loc. cit.*, p. 785.

58 Conforme al art. 5 del Acuerdo sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión Europea.

59 Véase el art. 6 del mismo Acuerdo antes citado. En opinión de J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, «Comunidades Autónomas...», *loc. cit.*, pp. 788-789 para quien esta disposición, más que regular, «aparca» la cuestión.

3.3. El régimen lingüístico: ¿hacia la Torre de Babel?

La Unión Europea se ha visto sometida a numerosos avatares, fruto de los diferentes procesos de ampliación de nuevos miembros, que ha encontrado reflejo en otro factor, al que haremos referencia por la importancia que el mismo tiene en relación con algunas de nuestras Comunidades Autónomas y las reivindicaciones que las mismas han venido realizando en tiempos recientes: el factor lingüístico. Hasta la ampliación de mayo de 2004, la Unión Europea disponía de once lenguas oficiales (español, danés, alemán, griego, inglés, francés, italiano, neerlandés, portugués, finés y sueco), que pasaron a ser veinte⁶⁰ con la adhesión de diez nuevos miembros y serán veintiuna en 2007 (con la inclusión del irlandés⁶¹) e inclusive se le sumarán otras dos (cuando la adhesión de Bulgaria y Rumania se hagan efectivas).

Existe una cuestión relativa al régimen lingüístico que a España le afecta muy directamente: la posibilidad de que las lenguas cooficiales pudieran ser utilizadas, bien como lenguas oficiales, o bien como lenguas de trabajo en el ámbito de la Unión Europea. Se trata de una reivindicación planteada por diversas Comunidades Autónomas desde hace ya algún tiempo⁶², y que encontró el apoyo gubernamental en el Memorandum presentado por el Gobierno español el 13 de diciembre de 2004, relativo al reconocimiento oficial en la Unión Europea de todas las lenguas cooficiales españolas⁶³.

60. A las anteriores se sumaron el checo, eslovaco, polaco, estonio, lituano, letón, húngaro, maltés y esloveno. A este respecto, un análisis de todos los problemas que conlleva el multilingüismo en la Unión Europea, véase en A. DE ELERA-SAN MIGUEL HURTADO, «Unión Europea y Multilingüismo», 9 *Revista Española de Derecho Europeo* (enero-marzo 2004), pp. 85-135, aunque el autor no se ocupa de la cuestión de las lenguas cooficiales, a las que nos referiremos nosotros en las líneas que siguen.

61. A partir de 1 de enero de 2007 se incluirá el irlandés como lengua oficial y de trabajo, conforme a lo dispuesto en el Reglamento (CE) n° 920/2005, del Consejo, por el que se modifica el Reglamento n° 1, de 15 de abril de 1958, por el que se fija el régimen lingüístico de la CEE y el Reglamento n° 1, de 15 de abril de 1958, por el que se fija el régimen lingüístico de la CEEA y por el que se introducen medidas de inobservancia transitoria de lo dispuesto en dichos Reglamentos (*DOUE L 156/3, de 18 de junio de 2005*).

62. Que, por ejemplo, encuentra su acomodo en el art 6.3 de la L.O. 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, con el siguiente tenor: «La Generalitat y el Estado deben emprender las acciones necesarias para el reconocimiento de la oficialidad del catalán en la Unión Europea y la presencia y la utilización del catalán en los organismos internacionales y en los tratados internacionales de contenido cultural o lingüístico».

63. Que pretende enmendar la regulación básica del régimen lingüístico, contenida en el Reglamento n° 1, de 15 de abril de 1958, que contempla las lenguas oficiales y de trabajo, asimilando ambas categorías. En el Consejo de la UE (Asuntos Generales) que tuvo lugar el 13 de junio de 2005, entre los asuntos A del orden del día se adoptaron conclusiones relativas al uso oficial de otras lenguas en el Consejo y otros órganos de la UE, mediante la adopción de los acuerdos administrativos correspondientes, la asunción de costes por el Estado en el que dichas lenguas tengan ese carácter co-oficial y la necesaria antelación con que habrán de presentarse los documentos, para proceder a su oportuna traducción (véase http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/85437.pdf).

Esta posibilidad ha encontrado su reflejo en el Comité de las Regiones, que permite desde el 16 de noviembre de 2005 la utilización de dichas lenguas⁶⁴. Sin embargo, en otra de las instituciones en las que se ha puesto especial énfasis en la utilización de dichas lenguas, como lo es el Parlamento Europeo, dicha posibilidad no ha encontrado la acogida prevista. En buena medida, un sistema organizativo que actualmente utiliza veinte lenguas oficiales ofrece muestras palpables de que el mismo se encuentra próximo al colapso o, por otra parte, como se ha señalado, «mientras que desde las instituciones y los Estados se hace una apuesta pública por el multilingüismo, la realidad interna de las instituciones es un bilingüismo inglés-francés en el mejor de los casos, cuando no un monolingüismo absoluto en inglés»⁶⁵. Las CCAA con lenguas cooficiales han recibido, por tanto, una de cal y otra de arena por parte de la Unión Europea en lo que a la utilización de sus respectivas lenguas en el contexto comunitario se refiere.

3.4. Las reformas estatutarias: el debate acerca de un proceso inconcluso y la ampliación de las competencias autonómicas

Las líneas que siguen simplemente pretenden plantear, a modo de boceto de un cuadro al que aún le falta bastante para concluirse, las repercusiones que la reforma de los Estatutos de Autonomía -con especial mención a la Proposición de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía- han causado en dos cuestiones principales: en la participación de estas autonomías en el contexto internacional (especialmente en lo referente a la Unión Europea) y en la asunción de nuevas competencias, otorgando un papel preferente a lo relativo a la política social y los cambios que se prevén en este ámbito concreto. Y todo ello en el bien entendido que el actual proceso de reformas estatutarias aún se encuentra en una fase inicial, por lo que utilizaremos como referencia tres textos principales, dos de ellos ya publicados en el BOE, tras haber superado todas las actuaciones necesarias para su tramitación y aprobación⁶⁶, y un tercero, la Proposición de Reforma del Estatuto de nuestra CCAA, puesto que en el momento en que redactamos estas líneas se está produciendo la tramitación parlamentaria a nivel nacional de dicho Estatuto. En ese sentido, todas las ideas que se exponen en las líneas que siguen deberán ponerse en tela de juicio, habida cuenta que los textos utilizados, o bien

64. En esa fecha, el Presidente del Comité de las Regiones firmó un acuerdo administrativo con el Embajador Representante Permanente de España ante la UE, para permitir por primera vez el uso de las lenguas co-oficiales españolas en un organismo comunitario (véase la nota de prensa en http://www.cor.europa.eu/es/press/press_05_11125.html).

65. Como señala A. DE ELERA-SAN MIGUEL HURTADO, *loc. cit.*, p. 89.

66. Me refiero a la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (*BOE de 11 de abril de 2006*), así como a la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (*BOE de 20 de julio de 2006*).

se encuentran bajo el punto de mira del Tribunal Constitucional (al haberse presentado diversos recursos de inconstitucionalidad contra los mismos) o bien se trata de un texto previo, que podrá sufrir numerosas modificaciones antes de que efectivamente se culmine la versión definitiva⁶⁷.

Ya en junio de 2001, con ocasión del Debate sobre el estado de la Comunidad Autónoma Andaluza, el presidente M. Chaves aludía a la necesidad de «abrir un debate político y social sobre el texto estatutario, evitando la polémica partidista, y proceder con inteligencia y pragmatismo a impulsar un nuevo horizonte de autogobierno». Se trataba, en sus palabras, de «un impulso que debe significar la reforma del Senado, la creación de conferencias de Presidentes Autonómicos, el fortalecimiento de las Conferencias Intersectoriales y la presencia de las Comunidades españolas en los Consejos de Ministros de la Unión Europea»⁶⁸.

El texto cuyas características se analizarán será la Proposición de Reforma del Estatuto de Autonomía andaluz, con las oportunas comparaciones entre dicho texto y los Estatutos de Autonomía catalán y valenciano. Hay un factor a tener muy en cuenta en el momento de elaboración de las propuestas de reforma de los diferentes Estatutos de Autonomía en la actualidad: la mención a la Unión Europea, como un proceso plenamente asumido y en el que estamos totalmente inmersos, a diferencia de lo que sucedía a comienzos de la década de los años ochenta. En este sentido, cabe destacar de la Proposición Andaluza (en adelante EA) la mención en el propio Preámbulo a que Andalucía constituye «un nexo de Unión entre Europa y el continente africano», o, más aún, la previsión del art. 1.4, en el que se señala:

«La Unión Europea es ámbito de referencia y de actuación de los poderes de la Comunidad Autónoma, que asume sus valores y vela por el cumplimiento de sus objetivos y por el respeto de los derechos de los ciudadanos europeos.»⁶⁹

67. La Proposición de Reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía fue aprobada por el Pleno del Parlamento Andaluz el 2 de mayo de 2006 (BOPA de 4 de mayo de 2006).

68. Véase a este respecto el documento *La Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía: Contexto e inicio*, Centro de Estudios Andaluces, Consejería de la Presidencia, 2005, p. 12.

69. El Estatuto de Cataluña (en adelante EC) también contempla en el Preámbulo dos referencias a la Unión Europea: «incardinada en Europa» y «Cataluña, a través del Estado, participa en la construcción del proyecto político de la Unión Europea, cuyos valores y objetivos comparte»; igualmente cabe mencionar el art. 3.2: «Cataluña tiene en el Estado español y en la Unión Europea su espacio político y geográfico de referencia e incorpora los valores, los principios y las obligaciones que derivan del hecho de formar parte de los mismos». Lo mismo sucede en la L.O. que reforma el Estatuto Valenciano (en adelante EV), tanto en su propio Preámbulo, que contiene al menos tres menciones a la UE, así como en el que devendrá art. 1.4, bastante similar al art. del EA reproducido arriba, y que dice así: «La Comunitat Valenciana, como región de Europa, asume los valores de la Unión Europea y velará por el cumplimiento de sus objetivos y por la defensa de los derechos de todos los ciudadanos europeos.» Téngase en cuenta que el Estatuto Valenciano no se ha reformado en su totalidad, sino tan sólo las disposiciones en que se ha visto necesaria dicha reforma, a diferencia de lo sucedido en los otros dos casos comentados; por ello, las menciones a los artículos del EV lo son al texto del articulado del propio Estatuto, no de la Ley Orgánica que lo contiene.

Esto es lisa y llanamente el comienzo, puesto que las menciones a la UE son ingentes en los tres textos mencionados, refiriéndose las mismas a las materias más diversas: objetivos básicos⁷⁰; participación política⁷¹; competencias⁷² o subvenciones comunitarias⁷³, entre otras, además del apartado especialmente dedicado a las relaciones entre las Comunidades Autónomas y la Unión Europea, que seguidamente veremos con mayor detalle.

El tratamiento pormenorizado de las diversas cuestiones que se han visto afectadas por las reformas estatutarias superaría con creces los objetivos de este trabajo, por lo que vamos a concluir centrándonos en las diferencias existentes entre las reformas estatutarias respecto a la participación de las CCAA a nivel internacional, con especial incidencia en la Unión Europea.

En un primer nivel, configurado por las relaciones entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y el Estado, el art. 216 regula la *Comisión Bilateral Junta de Andalucía-Estado*, algunas de cuyas funciones guardan una estrecha relación con la UE⁷⁴; ya situados en el plano relativo a las relaciones de Andalucía con la Unión Europea, mucha mayor contundencia revisten las disposiciones contempladas en el Capítulo III del Título IX, bajo la rúbrica *Relaciones con las Instituciones de la Unión Europea* (arts. 226 a 235)⁷⁵. Un conjunto de diez artículos relativos a este tema, lo que da cuenta del enorme interés que para las CCAA presentan en la actualidad los mecanismos de participación y la participación misma en los asuntos e inclusive en las propias instituciones comunitarias. No hay más que ver los términos categóricos con que se pronuncia el art. 232 del EA, al señalar que «La Junta de Andalucía tendrá una Delegación Permanente en la Unión Europea como órgano administrativo de representación, defensa y promoción de sus intereses ante

70. EA: art. 10.9; EC: art. 4; EV: art. 8.1.

71. EA: art. 30.2.

72. EA: art. 42.4; EC: art. 113; EV: art. 49.4.

73. EA: art. 45. 2 y 3, así como 182; EC: art. 114.4 y 5.

74. El apartado g) de este art. señala: «El seguimiento de la política europea para garantizar la efectividad de la participación de la Comunidad Autónoma de Andalucía en los asuntos de la Unión Europea»; el h) dice así: «El seguimiento de la acción exterior del Estado que afecte a competencias propias de la Comunidad Autónoma de Andalucía». Esta disposición es prácticamente idéntica a la contemplada en el art. 183 g) y h) del EC.

75. Llama la atención como, en alguna disposición, como el art. 227 EA en su apdo. 3 es aún más categórico que el EC, donde se atiende mediante la conjunción «y» a una suma de circunstancias, mientras que el EA ha utilizado la «o». En el EA se dice así: «La posición expresada por la Comunidad Autónoma es determinante para la formación de la posición estatal si afecta a sus competencias exclusivas o (esto es y en el EC) si de la propuesta o iniciativa europeas se pueden derivar consecuencias financieras o administrativas de especial relevancia para Andalucía. En los demás casos, dicha posición deberá ser oída por el Estado».

las instituciones y órganos de la misma, así como para recabar información y establecer mecanismos de relación y coordinación con los mismos»⁷⁶.

Llama poderosamente la atención el articulado relacionado con la acción exterior del Estado, en particular lo concerniente a los tratados internacionales. La propuesta de EA rubrica el art. 236 bajo la denominación «Tratados y convenios», prácticamente de forma idéntica a como lo hace el EC (en este caso, en el art. 196, refiriéndose a «Tratados y convenios internacionales»). La denominación tratado, convenio, acuerdo, convención, etc., son denominaciones sinónimas, que sirven para denominar a los tratados internacionales, con lo que bastaría con utilizar esa denominación única y evitar así equívocos o reiteraciones innecesarias⁷⁷. Cabe destacar que el párrafo 1 del art. 236 del EA sobrepasa el tratamiento dedicado a la participación autonómica en materia de tratados internacionales, tanto en el EC⁷⁸, como en el EV⁷⁹. Los términos utilizados son tremendamente categóricos⁸⁰. Además, la expresión «materias de su específico interés», en referencia a que la

76. En este sentido debe destacarse la diferencia existente, tanto a nivel formal como de fondo, en la regulación que sobre este punto realiza el EV, frente al EC y la proposición andaluza, mucho más semejante a ésta última. Simplemente, basta comparar la detallada y minuciosa, e inclusive en ocasiones distante de la práctica seguida actualmente respecto a la participación en los órganos comunitarios (véase el apdo. anteriormente comentado sobre el Acuerdo de 2004) que aparecen en el EA (arts. 230 y 234) y en el EC (arts. 187 y 191). El EV dedica un único artículo a esta cuestión, contemplando sin embargo otros temas que el EA no menciona, como la apertura de una red de oficinas de promoción de negocios (art. 61.2).

77. Y de esta forma seguimos fielmente la definición de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, de 23 de mayo de 1969 (*BOE de 13 de junio de 1980*), que en su art. 2.1 a) entiende por «tratado», un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados –a ello habría que añadir los acuerdos celebrados con Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales entre sí, regidos por la Convención de Viena de 21 de marzo de 1986- y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos, y *cualquiera que sea su denominación particular* (la cursiva es nuestra). Nuestra Constitución utiliza indistintamente las expresiones tratado internacional, acuerdo y convenio, incluso utilizando dos de ellas en una misma frase, cuando se trata de expresiones sinónimas, a los efectos que nos ocupan: todas ellas sirven para designar a los tratados internacionales.

78. Véase el art. 196 del mismo.

79. Véase el art. 62 de dicho texto.

80. El art. 236.1 dice así: «La Junta de Andalucía será preceptivamente informada por el Estado e intervendrá en el proceso de elaboración, modificación y denuncia de tratados y convenios internacionales que afecten a materias de su específico interés.» A esto le sigue una frase cuya ubicación tal vez no sea la más correcta, o al menos no tiene parangón en otros Estatutos: «Asimismo será informada de los proyectos y proposiciones de legislación aduanera.» Continúa además afirmándose que «Una vez recibida la información emitirá, en su caso, su parecer y podrá dirigir al Estado las observaciones que estime pertinentes». Ya en fecha bastante temprana, la cuestión de la participación tradicionalmente asumida en materia de tratados internacionales y la necesidad de que ésta se produzca al encontrarnos con competencias atribuidas a las CCAA, fue un tema tratado por la doctrina iusinternacionalista; véanse entre otros, M. PÉREZ GONZÁLEZ y J. PUEYO LOSA, «Las Comunidades Autónomas ante el orden internacional», en *Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho Internacional*, Santiago de Compostela, 1982, especialmente pp. 34-50.

misma presente dicho interés para la Comunidad Autónoma, puede ser igualmente vaga y dar lugar a un mar de confusiones. En otros Estatutos se ha utilizado dicha expresión, pero precedida de «que incidan en su ámbito competencial»⁸¹, y ello de acuerdo con lo que determine la legislación española y europea. En esa línea cabe mencionar la enmienda presentada al EA por el Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso, en particular al art. 236.1 propuesto, con una redacción mucho más matizada⁸².

La posibilidad de que la Comunidad Autónoma participe en las delegaciones negociadoras de los tratados internacionales se contempla en los tres textos analizados con el siguiente tenor: respecto de «tratados que incidan en su ámbito competencial o afecten a materias de su específico interés (en la forma que determine la legislación del Estado)»⁸³; «cuando se trate de tratados y convenios que afecten directa y singularmente a la Comunidad Autónoma»⁸⁴, fórmula que copia la utilizada por el art. 196.2 del EC. ¿Cuándo sucede tal cosa? ¿Cuándo un tratado afecta a sus competencias? Si es así, mejor hubiese sido utilizar dicha expresión, y no otras dotadas de mayores dosis de ambigüedad.

La participación en organismos internacionales (usualmente reservada por el Derecho Internacional a los Estados, salvo en los casos particulares en que así se establezca), merece también la atención de disposiciones estatutarias. Así, el art. 238 del EA prevé dicha participación «en asuntos relevantes para la Comunidad Autónoma, directamente cuando lo permita la normativa correspondiente o en el seno de la delegación española»⁸⁵. Tanto en la exposición de este punto, como en las reivindicaciones que se plantean, son evidentes las semejanzas entre la propuesta de Estatuto andaluz y el Estatuto catalán en este concreto apartado de las relaciones con la Unión Europea y la acción exterior; seguramente, algunos de los aspectos aquí comentados se limarán durante el paso de este texto por el Congreso, a la vista de las diferencias que existen, por ejemplo, con el texto valenciano⁸⁶.

81. Como sucede en el art. 62.1 b) del EV.

82. Véase *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados, VIII Legislatura, 13 de septiembre de 2006, serie B, n.º 246-5, enmiendas al articulado*, p. 175. Este grupo proponía la siguiente redacción: «La Junta de Andalucía será previamente informada por el Estado de los actos de celebración de aquellos tratados y convenios internacionales que afecten directa y singularmente a materias de su competencia. Una vez recibida la información emitirá, en su caso, su parecer y podrá dirigir al Estado las observaciones que estime pertinentes».

83. Art. 62.1 b) EV.

84. Art. 236.2 EA.

85. Véase igualmente el EC, art. 198, en términos más categóricos; el art. 62.1c) EV remite al apdo. anterior en cuanto a criterios de participación.

86. Con el que se asemejan bastante las proposiciones realizadas por Aragón o las Islas Baleares, por ejemplo. Véanse dichas Proposiciones en <http://www.congreso.es>.

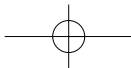
Lo anterior simplemente son pinceladas respecto a la reforma estatutaria, aún inconclusa; tal vez sería preciso que el Estatuto Autonómico andaluz se simplificase en su versión final (246 artículos, 6 disposiciones adicionales, 2 disposiciones transitorias, una derogatoria y otra final son quizá excesivas), limase ciertas asperezas y sirviese como marco de convivencia dentro de una Comunidad Autónoma con visión comunitaria.

4. A MODO DE CONCLUSIÓN

Corren vientos de cambio... De las líneas anteriores cabe deducir la existencia de un escenario caracterizado por la situación imprevisible actual en todos los frentes analizados: no se sabe a ciencia cierta qué ocurrirá a nivel europeo (con el Tratado por el que se establece una Constitución Europea, o con el proceso de ampliación, entre otros factores), ni tampoco cual será la culminación final del proceso de reformas de los distintos Estatutos de Autonomía en nuestro país, pues aún están en curso múltiples etapas de este proceso. Por ello, cualquier conclusión que avancemos en este sentido ha de estar dotada de enormes dosis de prudencia, y además caracterizarse por su provisionalidad, puesto que una afirmación realizada hoy puede verse contradicha por la realidad de mañana.

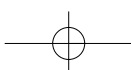
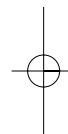
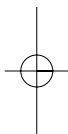
De todo lo anterior, cabe constatar que el proceso de participación de las CCAA en la construcción comunitaria es un proceso imparable, al igual que lo es la asunción progresiva de competencias en ámbitos cada vez más amplios, muchos de los cuales guardan relación directa con la política social, objeto central de la temática desarrollada por este seminario. Es cierto que los últimos pasos dados por la Constitución Europea, de incierto futuro, no han ofrecido avances sustanciales en este marco, si bien la plasmación de ciertos derechos se podría considerar un paso relevante, aunque no completo. Como se ha señalado, «el Tratado constitucional contribuye, en efecto, de modo notable, a reducir la distancia entre valores y objetivos sociales y económicos de la Unión, pero hace más profunda al mismo tiempo la asimetría *interna* del discurso constitucional sobre la Europa social. (...) Se consigue una asimetría en parte nueva entre la reafirmación de los derechos sociales fundamentales, en el sentido de indivisibilidad respecto de los civiles y políticos, por una parte, y la debilidad o la ambivalencia de las políticas que tienen que traducirla, del otro. Reducir esta asimetría, acercando en particular los procedimientos de *soft law* al discurso constitucional sobre los derechos fundamentales, es tal vez una de las tareas más urgentes y fascinantes que espera a quienes preocupa los destinos de la Europa social»⁸⁷.

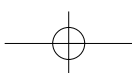
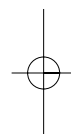
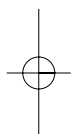
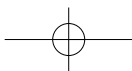
⁸⁷ Me permito la licencia de reproducir una de las conclusiones, a mi juicio muy acertada, que plantea S. GIUBBONI, «Trabajo y Derecho Social en la «nueva» Constitución europea. Apuntes comparatísticos», en Constitución Europea y Constituciones nacionales, M. CARTABIA, B. DE WITTE y P. PÉREZ TREMPES (dirs.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, p. 638.



COMUNIDADES AUTÓNOMAS, ESPAÑA Y UNIÓN EUROPEA 61

Para concluir, cerrando el círculo, y volviendo a Europa y su mito, y enfrentándonos al «escenario de incertidumbre» actual, debemos dejar de ser la bella ensimismada ante el astado en que Zeus se había convertido, y retomar algunos de los ideales de un pasado reciente. Sin ir más lejos, y a la pregunta de «¿quién rapta a Europa?» quisiera concluir con las palabras pronunciadas en la Declaración de Atenas de 13 de abril de 2003, que permitía la adhesión de los últimos diez Estados incorporados en 2004, conformando así la Europa de los Veinticinco. El optimismo de entonces –y no hace tanto– debe recobrase, cuando se afirmaba: «Hemos logrado algo único. La Unión representa nuestra determinación común de poner fin a siglos de conflictos y superar las antiguas divisiones de nuestro continente. (...) Nuestra Unión representa un proyecto colectivo: un proyecto en el que compartir nuestro futuro como comunidad de valores». Si logramos hacer realidad esa frase, ya no hablaríamos del «rapto de Europa» que, como el «rapto de las sabinas» las hizo esclavas, sino de que habríamos sido verdaderamente seducidos por la idea europea y la consecución de los logros pretendidos. La opción está en nuestras manos...





ORIENTACIONES COMUNITARIAS EN MATERIA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES: LOS RIESGOS PSICOSOCIALES COMO «RIESGOS PROFESIONALES EMERGENTES»*

*Cristóbal Molina Navarrete
Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Jaén
Director del Observatorio Permanente de Riesgos Psicosociales
(Acción directa de UGT financiada por la Fundación de PRL)*

1. INTRODUCCIÓN

Tanto para el entramado normativo-institucional de la UE como para la Norma Fundamental del Estado español, la «calidad de vida» en los «ambientes» de trabajo aparece como un «indicador» principal no sólo de «bienestar social» sino de una «gestión de la calidad» por parte de las empresas –y demás organizaciones de trabajo, como las Administraciones Públicas–. El *compromiso comunitario* y el *compromiso constitucional* resultan, en el plano axiológico o de los valores –convicciones sobre las reglas más elementales de convivencia y, por tanto, irrenunciables–, plenamente convergente, aunque el tratamiento jurídico–formal que cada uno da es parcialmente diferente, pues el primero acude a la técnica de los «derechos fundamentales» y el segundo a la técnica de los «principios rectores de la política económica y social». Una opción para formalizar este reconocimiento sólo parcialmente seguida por el futuro Estatuto de Autonomía para la Comunidad Autónoma Andaluza, que la protección de la salud laboral y la prevención de riesgos laborales en el centro del renovado compromiso autonómico por la realización de este «derecho».

* Elaborado en el seno del Proyecto SEC2003-09605 EL PAPEL DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN EL SISTEMA DE RELACIONES LABORALES EUROPEO.

Desde su enfoque fuerte, a diferencia de lo que sucede con otros ámbitos de la política social, la política comunitaria en materia de salud en el trabajo viene asumiendo en los últimos años *nuevas dimensiones* que, a su vez, provoca *nuevos enfoques*. Es recurrente identificar esta evolución recordando el concepto amplio de salud que adopta, de modo que la política comunitaria, el marco normativo que la formaliza e impulsa, no miraría sólo a eliminar o reducir accidentes y enfermedades profesionales, sino a promover un verdadero «bienestar en el trabajo», psico-físico, moral y social, como se define por la OIT y la OMS, recoge la Comisión Europea y toma nota el Consejo Europeo en la Resolución de 3.6.2002, sobre una nueva Estrategia Comunitaria de Salud y Seguridad 2002–2006 (DOCE, C 161).

En consecuencia, la evaluación y planificación de la actividad preventiva en las organizaciones de trabajo han de tener en cuenta la incidencia de otros factores y tipos de riesgos que, por estar presentes desde antaño pero presentarse hogaño, no los consideramos como «nuevos» sino como «riesgos emergentes». A saber:

- «riesgos organizacionales»
- «riesgos ergonómicos»,
- no cabe duda que destacan por encima de todos los «*riesgos psicosociales*»

No por casualidad representan hoy el segundo problema de salud laboral en Europa, que afecta a más de 40 millones de personas trabajadoras en la Unión Europea. En este catálogo de riesgos psicosociales, que en estos momentos aparece particularmente abierto y por explorar, destaca por su alcance general el denominado «estrés laboral», pero no es ya el único, sino que han ido aflorando gradualmente, conectados a él o diferenciados, según diferentes aproximaciones y análisis, varios más, como el *burnout* o «síndrome del quemado», el «acoso sexual» en el trabajo, las prácticas de discriminación y las diversas formas de violencia psicológica y/o moral en el trabajo, una de cuyas modalidades más extremas es el acoso moral laboral –*mobbing*–.

Ahora bien, la actualización de este objeto ampliado o «enriquecido» de la política de seguridad y salud en el trabajo no sólo lleva aparejados nuevos contenidos, entre ellos la identificación de «riesgos emergentes», más que «nuevos» en sentido propio, sino también una revisión de los «recursos de regulación». El *centro se desplaza desde el momento legislativo al aplicativo*.

2. PERO ¿QUÉ SON LOS RIESGOS PSICOSOCIALES?: LA DISTINCIÓN ENTRE «FACTORES», «RIESGOS» Y «DAÑOS»

A la vista de esta imprecisa situación, que aún no goza de una respuesta legislativa específica, y quizás no la tenga nunca, o cuando menos en mucho tiempo,

es especialmente importante contar con un bagaje conceptual adecuado para determinar el contenido de estos nuevos fenómenos que, a golpe de sentencia, va encontrando su tipicidad jurídica. En consecuencia, es especialmente oportuno dirigir nuestra mirada, antes que a los textos normativos, que no existen al respecto de momento, al ámbito en el que primero se detectan y en el que se definen, cierto que a efectos no siempre coincidentes con los jurídicos, como es el de la psicología.

El trabajo interdisciplinar, que tanto se proclama pero que tampoco se practica, no se revela aquí sólo conveniente sino absolutamente necesario. La trascendencia del problema y la frecuencia con que se suscitan conflictos jurídicos ligados a esta multiplicidad de situaciones, en creciente aumento, bien justifican nuevos esfuerzos en esta dirección clarificadora. A este respecto, aunque son las manifestaciones más extremas de la no prevención de los «factores de riesgo psicosocial» y sus nefandas consecuencias sobre la persona trabajadora las que están consiguiendo un mayor eco, no sólo mediático sino institucional, como es el acoso moral en el trabajo, eso no quiere decir en absoluto que haya que olvidar la incidencia tan perjudicial que para la salud de los/as trabajadores/as y para la propia rentabilidad de la empresa tienen otros que, por diversas razones, no todas comprensibles, han pasado a 2º plano:

- el «estrés laboral» y una de sus técnicas de afrontamiento, el *burn-out*,
- el acoso sexual y el acoso por razón de género, si bien en breve será objeto de atención legislativa, haciendo referencia a una política de salud laboral enfocada desde la perspectiva o clave de género,
- las adicciones.

Para algunos lectores especializados y conocedores de estos temas, tanto en el ámbito jurídico como en el ámbito de la psicología, teórica y clínica, quizás pueda resultar demasiado conocida esta temática, sin embargo, existe una gran confusión a la hora de delimitar conceptualmente el significado y alcance de cada uno de estos riesgos, lo que sin duda tiene consecuencias a la hora de calificar las consecuencias que producen los mismos. Así, por ejemplo, algunas decisiones judiciales tienden a identificar el todo –los riesgos psicosociales– con la parte –el estrés laboral–, al tiempo que en ocasiones se reconducen ciertos riesgos psicosociales al estrés, como sucede con el acoso moral, entendido por como una forma singular de estrés laboral (INSHT, NTP 476/1998).

Otros, en cambio, confunden, o tienen dificultades para deslindar con cierta precisión, «acoso moral» con *burn-out*. A veces, determinados abogados plantean como problema de acoso moral lo que no son sino situaciones de estrés laboral provocados por cierta conflictividad vinculada al trabajo, pero es claro que no todo conflicto laboral, que genere consecuencias o daños psíquicos, puede confundirse con un proceso de acoso moral.

A este respecto, la confusión arraiga incluso en la delimitación de conceptos que deberían quedar claros, como son el de «factor de riesgo», el «riesgo» propiamente dicho y el «daño». Así, se habla indistintamente de riesgos psicosociales, de factores de riesgo psicosocial y de daños. Como en todo riesgo profesional, también para los riesgos de origen o naturaleza psicosocial debe tenerse en cuenta la siguiente secuencia:

FACTOR DE RIESGO	RIESGO	DAÑO
	PROFESIONAL	
(aspectos relevantes de la organización y prestación de servicios)	(relación social de probabilidad de sufrir un daño en el trabajo o con ocasión de él)	(efectos negativos para la salud)
Modo de organización	<i>Estrés Laboral</i>	FÍSICOS
Condiciones de trabajo	(ordinario, el burn-out o síndrome del quemado, tecnoestrés)	PSÍQUICOS
Factores personales	<i>Violencia</i> (acoso moral, sexual, discriminatorio)	MORALES

ADICCIONES

Los «factores de riesgo» psicosocial se definen como «aquellos aspectos de la concepción, organización y gestión del trabajo así como de su contexto social y ambiental que tienen la *potencialidad* de causar daños físicos, sociales o psicológicos en los trabajadores». Los factores de riesgo psicosocial estarían, por lo tanto, más ligados al objetivo de alcanzar un bienestar personal y social de los trabajadores y una calidad en el trabajo y el empleo que a la clásica perspectiva de la seguridad e higiene en el trabajo de evitar la producción de accidentes y enfermedades profesionales. En todo caso, es claro que integran perfectamente el concepto amplio de salud que viene acogiendo desde antaño la OMS.

La exposición a estos factores está íntimamente ligada con la experiencia del estrés ocupacional o laboral que podría ser definido como «un proceso de interacción entre la persona y su entorno laboral» que se concreta en un «conjunto de reacciones emocionales, cognitivas, fisiológicas y del comportamiento» a aspectos negativos de la organización o el entorno de trabajo. Las situaciones nocivas que generan se caracterizan «por altos niveles de excitación y angustia, con la frecuente sensación de no poder hacer frente a la situación». El concepto de estrés no tiene para todos los expertos un valor negativo (*distress*), sino que puede tener igualmente un sentido positivo o de estímulo para la realización de mejores resultados

Pese a la amplia gama de clasificaciones de estos factores que existe, creemos particularmente útil la que contempla 10 categorías ordenadas en torno a dos grupos: (1) *contexto* o ambiente de trabajo, por un lado, y (2) *contenido* mismo del trabajo¹, por otro

En el primer grupo se recogen:

- La «Cultura» de organización y gestión dominante en una empresa.
- La delimitación de los papeles («definición de roles») en la organización
- El modelo de carrera profesional
- La forma de ejercicio de los poderes de decisión y de control
- Relaciones interpersonales en el trabajo
- Las condiciones de vida familiar y/o social

En el segundo grupo aparecen los factores relacionados con:

- Equipos y ambiente laborales
- Concepción de las tareas del puesto de trabajo
- Carga y ritmo de trabajo
- Programación del trabajo

Como es obvio, la conjunción de factores de ambos grupos determinarán la incidencia real o concreta en cada lugar o ambiente de trabajo de los problemas de (ausencia de) salud psicosocial. Como puede apreciarse, en el amplio elenco de factores que tienen trascendencia respecto de los riesgos psicosociales tienen particular presencia aspectos o factores que se vinculan a los otros grupos de riesgos emergentes referidos y que comparten protagonismo en los actuales debates y actuaciones en materia preventiva, como son los «riesgos ergonómicos» –redefinición del sistema puesto/máquina/ambiente de trabajo– y los riesgos organizacionales –la proyección de las nuevas formas de organización del trabajo y de empleo en la seguridad y salud de los trabajadores–. Asimismo, la actualización de estos riesgos no deja de provocar igualmente alteraciones o lesiones –daños– de tipo físico².

1. También puede consultarse al respecto la Guía elaborada al respecto por la Comisión Europea. *El estrés relacionado con el trabajo ¿La sal de la vida o el beso de la muerte?* Unidad D.6. (1999).

2. Los resultados de carácter psicológico serían el *burn-out* o desgaste psíquico, la depresión, el malestar psicológico, el deterioro de la autoestima, la tensión emocional o la falta de compromiso con el trabajo y entre los de carácter somático se encontraría la sudoración en las manos, dolores en las articulaciones, problemas de insomnio, alteraciones gastro-intestinales o de la presión arterial, problemas de vista, etc. *Vid. J.M. Peiró. «El Estrés Laboral: una perspectiva individual y colectiva», op.cit.*

3. ¿CUÁLES SON?: LA TIPIFICACIÓN A BASE DE «SENTENCIA». EL ETERNO INFLUJO DE LA VERTIENTE REPARADORA

No cabe duda que el más extendido, en términos de frecuencia y prevalencia, es el estrés laboral, que ha sido reconocido por diversas estancias europeas (AESST, FEMCVT, OIT, etc.) como uno de los factores o fenómenos más relevantes en la realidad del trabajo actual. La importancia ha sido tal que se le han dedicado monográficamente diversos acontecimientos a nivel europeo, como la *Semana Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo (2002)*, la *Campaña Paneuropea para combatir el Estrés Laboral (2002)*; numerosos informes, por ejemplo, *How to Tackle Psychosocial Sigues and Reduce Work Related Stress* (European Agency for Safety and Health at Work, 2002), y guías de intervenciones, siendo la más destacable *La guía sobre el estrés relacionado con el trabajo. ¿La «sal de la vida» o el «beso de la muerte»?* (Comisión Europea, 1999), por haber influido significativamente, aunque no coincida en todos sus términos, el Acuerdo Marco Comunitario para la Gestión del Estrés Relacionado con el Trabajo.

En todos estos trabajos, en la experiencia acumulada hasta el momento, existe un reconocimiento explícito de que el estrés es, a su vez, causa determinante de otros trastornos y consecuente de la vida laboral. Especialmente se han señalado los de tipo cardiovascular, respiratorio, gastrointestinal, inmunológico y muscular. Por tanto, no se trata de un asunto trivial ya que puede alterar significativamente la conducta de las personas, perjudicar la calidad de vida y dañar la salud.

En los últimos diez años, el estrés laboral ha sido identificado de forma reiterada en la Unión Europea como una de las principales preocupaciones en el lugar de trabajo, lo cual supone un desafío no sólo para la salud de los empleados sino también para el «bienestar» de las empresas. En las encuestas realizadas por la Fundación Europea para la mejora de las Condiciones de Vida y Trabajo (FECVT) en 1996 y 2000, el 28 % de los trabajadores afirmó tener problemas de estrés, una cifra superada únicamente por las afecciones musculoesqueléticas (30% y 33% respectivamente). Una incidencia que se mantiene en lo sustancial en la presentada este año. Desde otros estudios se sugiere que entre el 50% y el 60% del total de los días laborales perdidos está vinculado al estrés.

Sea cual sea la cifra, queda claro que representa un enorme coste en términos tanto de daño humano como de perjuicio al rendimiento económico, pues además de las graves repercusiones sobre la salud mental y física de los trabajadores, el impacto del estrés laboral es evidente en los «síntomas organizativos» (como por ejemplo, el alto nivel de absentismo y de rotación de personal, el bajo rendimiento en materia de seguridad, el desánimo de los empleados, la falta de innovación y la baja productividad).

El estrés relacionado con el trabajo aparece cuando las demandas del ambiente laboral exceden la capacidad del trabajador para afrontarlas o controlarlas

(Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo, 2000). Podemos decir, por tanto, que el estrés se experimenta cuando se percibe un desequilibrio entre las demandas laborales y situacionales y los recursos personales y del entorno que se poseen para satisfacer esa demanda. Este vínculo entre demandas y recursos puede moderarse en gran medida mediante factores como el apoyo social –tanto en el trabajo como fuera del mismo– y el control sobre el propio trabajo. La valoración de la demanda y los recursos son procesos psicológicos, sin embargo, los efectos del estrés no son meramente psicológicos por naturaleza, ya que pueden afectar a la salud física y social, a la innovación, la seguridad y a la productividad.

4. EL MARCO REGULADOR: LA PERSISTENTE AUSENCIA DE UNA REGULACIÓN ESPECÍFICA NO QUIERE DECIR QUE SE TRATE DE UN SILENCIO ELOCUENTE

4.1. La ausencia de una regulación expresa en el marco normativo vigente: ¿laguna legal o silencio elocuente?

El tratamiento que se hace de estos riesgos en nuestra legislación, al igual que en otras legislaciones europeas, no es en modo alguno exclusivo del Derecho de la Seguridad y Salud en el Trabajo, sino que concurre claramente con el tratamiento «clásico» en el Derecho de la Actividad Profesional, tanto en el Derecho del Trabajo –para trabajadores privados– como en el Derecho de la Función Pública –para los funcionarios públicos–. Esta concurrencia no está siempre bien coordinada y la aplicación del amplio conjunto normativo no deja de producir algunas disfunciones. A diferencia del que se denomina tratamiento «moderno», la legislación de Seguridad y Salud Laboral, el que se denomina convencionalmente tratamiento «clásico» –mas que «tradicional»–, la legislación reguladora de los derechos socio–profesionales, tiene el inconveniente de la bifurcación o diversificación de técnicas reguladoras³.

No cabe duda, que el planteamiento moderno de los riesgos psicosociales encuentra su fundamento, como en general toda la legislación de prevención de riesgos profesionales, en el ordenamiento comunitario, cuya incidencia en nuestro país ha sido decisiva para el cambio actual. Como se sabe, el antiguo artículo 118 A del Tratado de la Comunidad Económica – actual artículo 137.1.a) del

3. Otra gran novedad es que el ámbito de aplicación de estas medidas es para todos los trabajadores asalariados, tanto aquellos con relación laboral como los que tenían una relación de derecho administrativo o funcional con una administración pública. De esta manera, la Ley 31/1995 de 8 de noviembre de Prevención de Riesgos Laborales (en adelante LPRL) es una norma que se incardina en dos ordenamientos, el laboral y el administrativo, cuyos principios y ordenes competenciales van a ser con frecuencia diferentes e incluso contradictorios.

Tratado de Niza Europea– abrió la «caja de pandora», en cuanto que daba luz verde a la aprobación de un sinfín de Directivas de Seguridad y Salud en el trabajo que renovará profundamente la concepción de la seguridad e higiene en todos los países miembros, teniendo como principal referente renovador y armonizador la Directiva Marco 89/391/CEE, que fijó los principios básicos y pretendió, con escaso éxito, dar coherente a las demás directivas de desarrollo que le sucederían –y le siguen sucediendo–. Uno de los principales elementos fue la introducción firme de la necesidad de que el empresario lleve a cabo una auténtica política de gestión de los riesgos profesionales (art. 6 de la Directiva Marco), más allá de la tradicional exigencia de respetar o adoptar medidas concretas y particulares previstas en la multiplicidad de normas reglamentarias y técnicas recogidas en las legislaciones nacionales.

Este enfoque nuevo, recogido con mayor o menor acierto, con mayor o menor celeridad, con mayor o menor coherencia, está hoy vigente en todos los ordenamientos nacionales, incluido por supuesto –y ejemplarmente– el nuestro. El sistema preventivo se basa, como bien se conoce por los especialistas –no tanto por otros sujetos de la prevención–:

En primer lugar, la aplicación directa de estos principios de la gestión de la prevención a todo tipo de riesgo para la salud de los trabajadores, incluyendo también aquellos riesgos para los que no se hubiese previsto por el legislador ninguna medida concreta o específica. Es decir, en la nueva legislación de Seguridad y Salud ya no puede haber, en sentido propio, vacíos normativos (regulación mediante un modelo de cláusulas generales y principios a través del cual se delimita un derecho fundamental a un medio ambiente seguro y sano).

Así, el artículo 15 de la Ley (que transcribe el artículo 6 de la Directiva Marco) hace mención, entre los principios de la acción preventiva, a la necesidad de «adaptar el trabajo a la persona, en particular en lo que respecta a la concepción de los puestos de trabajo, así como a la elección de los equipos y métodos de producción, con miras, en particular, a atenuar el trabajo monótono y repetitivo y reducir los efectos del mismo en la salud» (art. 15.1.d) y la necesidad de «planificar la prevención, buscando un conjunto coherente que integre en ella la técnica, la organización del trabajo, las condiciones de trabajo, las relaciones sociales y la influencia de los factores ambientales en el trabajo» (art. 15.1.g).

En segundo lugar, la exigencia de que la gestión de la prevención en la empresa sea llevada a cabo por expertos (internos o externos) contratados por la propia empresa debidamente formados para tal fin y que actúen de forma coordinada y organizada (art. 7 de la Directiva Marco).

En tercer lugar, que el empresario ha de contar con la participación de los trabajadores, a cuyos representantes también debe procurarse formación e información suficiente y adecuada para el ejercicio de tal función (art. 10 y 11 de la Directiva Marco).

Finalmente, la obligación que tiene de cooperar con otros empresarios que se encuentren en su mismo lugar de trabajo y establecer las medidas de coordinación necesarias para la prevención y protección de los riesgos (art. 6.4 de la Directiva Marco).

Con esta nueva regulación, y su trasposición a España con la LPRL, se produce una notable extensión del ámbito de actuación en materia de prevención de riesgos laborales o profesionales. Si en la etapa de los orígenes se atendió casi exclusivamente al campo de la Seguridad física, ampliándose algún tiempo después al campo de la «Higiene Industrial», en época moderna las normas internacionales acuilaron un concepto tan ambicioso como inexplorado –e incumplido–: la salud como situación de equilibrio entre bienestar físico, psíquico y social.

Coherente con esta concepción omnicomprensiva, el nuevo binomio legal «seguridad y salud» abarcará, a no dudar, todos los riesgos –presentes y futuros– que el trabajador sufra –o pudiera sufrir– con motivo u ocasión de trabajo (art. 4. 2º y 3º LPRL). En esta misma dirección expansiva, el RSP considera como «condiciones de trabajo» que han de ser necesariamente evaluadas –art. 4.1.a)– «*todas aquellas otras características del trabajo, incluidas las relativas a su organización y ordenación, que influyan en la magnitud de los riesgos a que esté expuesto el trabajador*» (art.4.7º LPRL). Por tanto, cualquier actividad susceptible de causar un daño al trabajador –vg. enfermedad, patología o lesión– queda incluida en el marco de la LPRL –otra cosa será, en su caso, a efectos de la protección por Seguridad Social, si bien son conocidas las disfuncionalidades derivadas de la tradicional interrelación de una y otra legislación–

Asimismo, y al margen de los principios generales de la acción preventiva más arriba referidos, en la legislación preventiva encontramos previsiones más específicas a ciertos riesgos psicosociales. Es lo que sucede, por un lado, en los casos de «riesgo biológico» durante la situación de embarazo (art. 26 LPRL) y, por otro, de la carga mental en los trabajos con pantallas de visualización (art. 3.2. RD 488/1997 de 14 de abril).

Asimismo se cambia el enfoque reglamentista por otro fundamentalmente finalístico y preventivo. El empresario debe «garantizar» la seguridad y salud de los trabajadores a su servicio (art. 14.2 LPRL) y el cumplimiento efectivo y real de las normas depende de la realización de este objeto. Es decir cualquier acción resulta adecuada y válida si logra conseguir el objetivo de prevenir los riesgos mientras no lo sería en caso contrario, el cumplimiento meramente formal y reglamentista de la norma equivaldría a su no cumplimiento.

Se amplía el ámbito de actuación de los Ordenamientos preexistentes en otra vertiente. En efecto, los derechos a la seguridad y salud en el trabajo ya no solo afectan al ámbito de la relación contractual bilateral entre el empresario o administración, por una parte, y el trabajador o funcionario, por la otra, sino a todo el

entorno laboral. El empresario también ha de prevenir al trabajador frente a los riesgos derivados por la acción de otras personas del entorno laboral: compañeros de trabajo, usuarios, etc.

En el ámbito del ordenamiento laboral solo se contemplan los supuestos de responsabilidad de otros empresarios distintos al empleador en los supuestos de empresas que subcontratan a otras empresas para la realización de servicios de la propia actividad en lo que respecta a la responsabilidad solidaria en cuanto a pago de salarios y cuotas de la seguridad social (art. 42 del Estatuto de los Trabajadores). Los supuestos de responsabilidad de empresas externas a la empleadora en la LPRL se amplían considerablemente: son responsables las empresas contratistas principales en parecidos términos a la norma laboral (art. 24.3 LPRL), pero también lo son, en lo que les atañe, las empresas titulares del lugar de trabajo (art. 24.2. LPRL) e incluso también aquellas que comparten el mismo lugar de trabajo (art. 24.1 LPRL)

4.2. La nueva dialéctica entre «modelos de hetero-regulación» y los «modelos de autorregulación»: el protagonismo de la autonomía colectiva, los sistemas de gestión y las prácticas de incentivo

Algunos de los rasgos caracterizadores del nuevo modelo de regulación que introdujo la LPRL, por directa influencia de la normativa comunitaria, ha pasado en estos años de aparecer como «virtudes» a ser auténticos «vicios» que lacran la aplicación de la LPRL, según algunas posiciones que, por supuesto, no comparto. Entre estos rasgos aparecía, y aparece, el reducir la dimensión «objetivo-tecnológica» de la seguridad e higiene, evitando el dominio hasta ahora existente por las denominadas normas técnicas y, en cierto modo, también de la «regulación pública» minuciosa, inflexible, «impuesta a través de severos controles públicos» Este cambio ha sido en gran medida desvirtuado en su desarrollo reglamentario y en su aplicación práctica, de modo que «el pasado ha influido excesivamente en el presente, y ha propiciado una visión excesivamente reglamentista de intervenciones públicas externas, y de enfoques técnicos objetivos⁴.

Sin embargo, esta deriva no puede predicarse del afrontamiento de los riesgos psicosociales, en la medida en que ni aparece expresamente formulada su regulación, como se ha dicho, ni existe una prioridad cierta en las políticas aplicativas públicas. Ni siquiera la reciente publicación de criterios de la ITSS para el «trabajo programado» en esta materia ha cambiado la situación, o al menos no la ha dinamizado todavía.

Por eso, junto al riesgo de abstención preventiva en esta materia, también hay que valorar la posibilidad de hacer efectivo el enfoque buscado por la LPRL y claramente evidenciado en la Estrategia Comunitaria. En este sentido, la apuesta de

4. Vid. M.RODRIGUEZ-PIÑERO, *Nuevos enfoques de la PRL*, La Ley, 2005-I. página. 11.

las instituciones comunitarias, ante la clara conciencia de que no va a ser posible, al menos a medio plazo, una regulación de los riesgos psicosociales, ni en la vertiente preventiva ni en la reparadora –Recomendación de 2003 sobre enfermedades profesionales–, por otra vía, la del Dialogo Social, ha de ser objeto de una valoración positiva. Y sus frutos ya comienza a aparecer.

Primero en la negociación colectiva. Precisamente, el Acuerdo Marco Europeo sobre el Estrés Laboral representa un primer paso hacia la regulación autónoma de los aspectos relacionados con la prevención de los riesgos psicosociales en el ordenamiento jurídico. Prueba de ello es que a este le seguirá, si todo va conforme a lo previsto, otro relativo a la gestión de la violencia en el trabajo. El Acuerdo se celebra en el marco del artículo 139 TCE, que se remonta al Tratado de Maastricht, en el que se reconoció el Diálogo Social como fuente del ordenamiento jurídico comunitario.

Cierto que este Diálogo Social europeo tiene como resultado convenios autónomos, cuya vigencia y aplicación se va a regir, a falta de una legislación más completa y específica en el nivel comunitario, por lo que dispongan los propios interlocutores sociales en su negociación. La otra posibilidad de que se concreten en una norma comunitaria aprobada por el Consejo que se base en los contenidos del Acuerdo Social es más difícil en esta materia – en otras sí, como los permisos parentales, contratos temporales...–, como ya sucedería en otras – Acuerdo Marco sobre el Teletrabajo (2002).

En realidad, estamos ante una situación análoga a la que generan los ANC firmados en España desde 2002 a nuestros días. Precisamente, en el ANC para 2004 se incluyó el Acuerdo Comunitario sobre el estrés laboral. Su contenido va referido a acciones preventivas y no a las acciones reparadoras o reactivas, teniendo en cuenta que las medidas que fija se conciben en su mayor parte de forma flexible, a modo de principios, propuestas o recomendaciones sobre cómo gestionar la acción preventiva.

Quizás pueda genera frustración este modo de afrontar la regulación para aquellos que apuesten por la fuerza del Derecho clásico –*Hard Law*– y renieguen, o cuestionen, la propia del recurrente *Soft Law*. Pero está claro que no es posible excluir fuerza jurídica a los textos que emanan de la voluntad concorde de los interlocutores sociales. Y si alguien lo olvida el tercero «en juego», la otra fuente básica de la producción de reglas en el mundo del trabajo, la jurisprudencia, estará ahí para recordarlo. Contundente al respecto al *STSJ Madrid, 5 de octubre 2005, ya firme*.

A tenor de esta importante doctrina judicial, ya firme, en aplicación no directa sino como estándar de conducta exigible a las empresas,

«la consecuencia fundamental de identificar un problema de estrés ligado al trabajo es la obligación del empresario de adoptar medidas para prevenirlo, eli-

minarlo o reducirlo. El mismo Acuerdo recuerda que todos los empleadores tienen la obligación legal de proteger la salud y la seguridad de los trabajadores conforme a la Directiva 89/91 y que esta obligación se aplica igualmente a los problemas de estrés ligado al trabajo»

No cabe duda que una respuesta análoga puede resultar de la conjunción tanto de la doctrina judicial que califica como accidentes de trabajo la producción del resto de riesgos, cuando menos del acoso moral en el trabajo y el acoso sexual (STSJ Galicia, 2000), y de los convenios colectivos, cierto que todavía pocos, pero ya existentes, que están recogiendo tratamientos preventivos y disciplinarios respecto de estas conductas. En todos los casos el modelo regulador sería el mismo o análogo: marco convencional que remite a los mandatos legales y que compromete la implicación de recursos, participados colectivamente, en la aplicación práctica y adaptada a cada sector y empresa. Por supuesto, si se aprobara el Acuerdo Marco sobre Gestión de la Violencia en el Trabajo que en este momento se está tramitando en el marco del Dialogo Social el efecto sería, no más innovador, pero sí más general, más intenso en el plano de su difusión.

4.3. Las 3 dimensiones del problema de protección frente a los riesgos psicosociales: prevención, reparación y sanción

Hoy queda claro que:

- Los riesgos psicosociales son, todos ellos, riesgos profesionales y, por tanto, han de prevenirse en el marco de la LPRL
- La no prevención de estos riesgos y de sus factores llevará a la actualización en daños que, como vinculados o relacionados con el trabajo, tendrán la consideración de «enfermedades del trabajo» y, por tanto, a tenor de nuestra regulación, se tratarán como «accidentes de trabajo»
- Tanto la ausencia de políticas eficaces de prevención, como su actualización en daños, constituyen un ilícito jurídico, que serán castigado con mayor o menor intensidad atendiendo al tipo de conducta que lo provoque, a factores de «culpabilidad» y a la intensidad de los daños. En consecuencia podemos estar ante:
 - incumplimientos graves y culpables del empleador (STSJ Madrid, 10 octubre de 2005)
 - infracciones de orden administrativo
 - ilícitos penales, especialmente en el caso de la violencia moral, si bien no debe descartarse en relación al estrés laboral, cuando adquiriera una especial gravedad.

5. ASPECTOS MÁS RELEVANTES DE UNA POLÍTICA PREVENTIVA DE LOS RIESGOS PSICOSOCIALES: EL CICLO DE CONTROL PREVENTIVO

5.1. La inclusión en el marco de la LPRL

No cabe duda que la acción más apropiada partirá de ambos ordenamientos, de una adecuada combinación de sus reglas, incluso en el ámbito preventivo. No obstante, no puede ocultarse igualmente que el ámbito más novedoso y significativo desde esta perspectiva sea el de la salud laboral, por lo que nos centraremos en él, sin perjuicio de realizar algunas consideraciones finales sobre otras acciones de tutela, no preventiva sino reparadora, resarcitoria y sancionadora. Lo que en todo caso si ha quedado acreditado, esperamos, es que existe amplia cobertura jurídica.

El sistema preventivo básico es:

- La Gestión del Riesgo dentro del llamado «Ciclo de Control Preventivo» (art. 15.1 y 16 LPRL)
- La gestión de la prevención por expertos (art. 30 y 31 LPRL)
- La consulta y participación de los trabajadores (art. 33 a 40 LPRL)
- La cooperación y coordinación con otras empresas que actúen en el mismo lugar de trabajo (art. 24 LPRL).

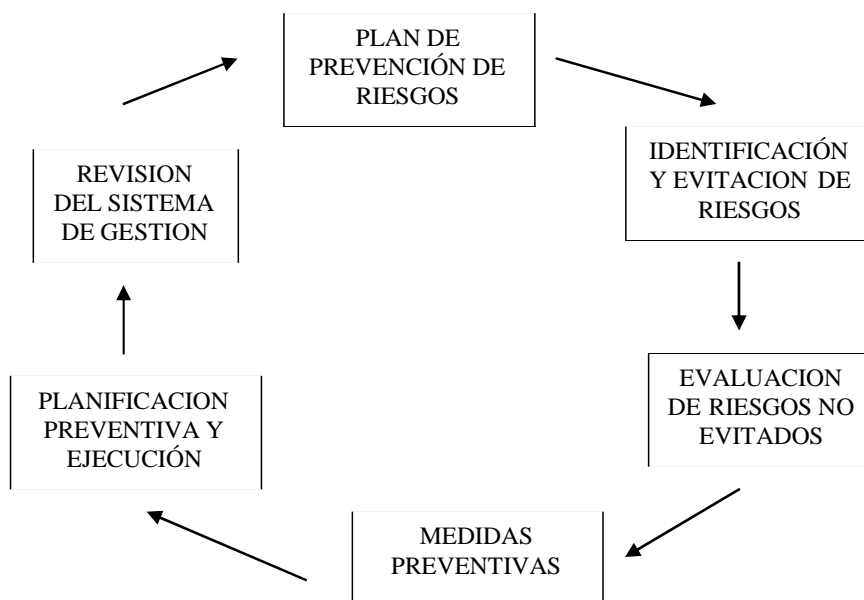
A continuación vamos a analizar cada una de estas obligaciones y su peculiar aplicación a los factores de riesgo psicosocial.

a) La gestión del riesgo psicosocial mediante el proceso o ciclo de control preventivo

En principio, y sin perjuicio de las peculiaridades que luego señalaremos, el riesgo psicosocial debería gestionarse a través de las mismas fases que integran el ciclo o proceso de control preventivo de cualquier riesgo profesional:

- Implantación de un «*Plan de Prevención de Riesgos*»: incluye estructura organizativa, definición de funciones, prácticas, procedimientos, procesos y recursos necesarios (art. 2.1. RSP).
- El *conocimiento de las condiciones* de cada uno de los puestos de trabajo para identificar y evitar los riesgos (art. 2.2. RSP).
- *La evaluación de los riesgos* que no puedan evitarse conforme a métodos establecidos legalmente y por personal competente (art. 2; Sección 1ª RSP).
- *La planificación de la actividad preventiva* de acuerdo con los resultados obtenidos y su ejecución efectiva (art.2.3; arts. 8 y 9 RSP).
- El establecimiento y documentación de las *medidas preventivas* procedentes (art.3.1 letras a) y b); art. 7.c) RSP)
- *Revisión de la evaluación inicial* bien con motivo de los daños para la salud de los trabajadores o de los controles periódicos establecidos (art. 6.1 RSP)

Gráficamente puede delimitarse del siguiente modo:



Aunque este «ciclo de control» tiene su origen en los riesgos físicos, entendemos que ni desde el punto de vista técnico ni desde el plano normativo es posible dudar de su aplicación para la gestión de los riesgos psicosociales. La inexistencia de una previsión normativa específica para estos no es ningún obstáculo serio, en cuanto la propia normativa reguladora prevé tales situaciones, confirmando de nuevo la textura abierta de estas normas. Sólo exige una condición: el procedimiento evaluador debe valorar el riesgo existente «*en función de criterios objetivos..., según los conocimientos técnicos existentes, o consensuados con los trabajadores, de manera que se pueda llegar a una conclusión sobre la necesidad de evitar o de controlar o reducir el riesgo*» (art.5.1 in fine). En todo caso, no existe más límite que el principio de confianza o fiabilidad del procedimiento utilizado y el de favor por la norma más eficaz en el plano preventivo (art. 5.2 RSP).

Otra cosa es dejar claramente afirmada la necesidad de evitar la tentación de una aplicación mecánica y simplista, pues no es dudoso que este «ciclo de control preventivo» presenta significativas peculiaridades respecto de los denominados factores de riesgo psicosocial. Esta adaptación no resultará, al menos de momento, nada fácil, por cuanto la mayor parte de los estudios existentes, especialmente concentrados sobre la problemática del estrés ocupacional, suministran muy pocas pautas concretas o específicas que puedan servir para materializar esta evaluación de riesgos psicosociales. Estos estudios suelen limitarse a identificar los riesgos –o sus consecuencias sobre la salud–, descuidando el objeto específico de la eva-

luación, que es precisamente el procedimiento a partir del cual es posible establecer la conexión entre ambos, valorando concretamente y no en abstracto el peligro para la salud del trabajador.

5.2. La dimensión colectiva y no sólo individual de los riesgos psicosociales

Lo más destacado de este enfoque, es el confirmar, en el plano colectivo, que los problemas vinculados a la salud psíquica de los trabajadores tiene una dimensión eminentemente ambiental y no sólo interpersonal, como tiende a entenderse hoy en la mayor parte de los planteamientos. Las políticas de prevención de estos riesgos parten de la *interacción* que se produce entre los 3 elementos básicos de toda organización del trabajo: la organización, las condiciones de prestación de servicios y las relaciones personales



6. REFLEXIÓN FINAL

La prevención de los riesgos psicosociales parece convertirse hoy en un objetivo prioritario de la Comisión Europea (2002–2006), aunque esta prioridad no tiene la misma dimensión en la mayor parte de los Estados miembros. La razón es la estrecha conexión entre estos riesgos y la «organización del trabajo», dominio o territorio retenido como exclusivo, incluso a la luz de las conocidas cláusulas convencionales, por los empleadores. Por eso la prevención de los mismos tiene que ver:

Primero, más que con el aprendizaje de técnicas de afrontamiento con la intervención en estructuras y procesos sociales del lugar de trabajo.

Segundo, con facilitar que los trabajadores valoren y perciban tales procesos y estructuras ajustadamente. Para ello es imprescindible no sólo su implicación sino la de los representantes de los trabajadores, llamando a una auténtica gestión compartida.

Tercero, sin duda, disminuir la vulnerabilidad de los trabajadores y aumentar su capacidad de recuperación

Finalmente, sería importante tratar de mejorar las respuestas de afrontamiento ante determinadas situaciones, el sentido de coherencia (que incluye tres componentes: comprensión, gestión y significado) y sus competencias vitales (habilidades de comunicación, toma de decisiones, resolución de problemas, conocimiento de uno mismo, capacidad de adaptación a las exigencias ambientales, etc.).

Las principales propuestas afrontan siete factores relevantes para el éxito de cualquier intervención para prevenir los riesgos psicosociales y no sólo el estrés laboral:

- análisis adecuado del riesgo,
- planificación meticulosa y por etapas,
- combinación de medidas dirigidas al trabajo y al trabajador,
- soluciones para cada contexto concreto, profesionales con experiencia e intervenciones basadas en la evidencia demostrada,
- diálogo social, colaboración y participación de los trabajadores
- prevención continua y
- apoyo de la dirección, también de los compañeros/as.

Las resistencias ante las políticas de prevención tienen que ver con una visión simplista del problema, con una falta de concienciación y comprensión. En ocasiones lo que sucede es que se lleva a cabo una prevención parcial y, en consecuencia, poco eficaz, tratando sólo los síntomas al aplicar soluciones técnicas, pero sin adecuar la intervención y las condiciones y necesidades de la empresa, con escasa participación de la dirección. Otros problemas tienen que ver con la

falta de prioridad que se concede a estos programas o con una inadecuada difusión de la información y el temor a la invasión de la esfera privada o incluso la propia carencia de recursos. A estos problemas, se añade la falta de compromiso, la carencia de una cultura de apoyo, la mala formación y el desconocimiento de los beneficios del programa.

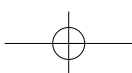
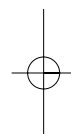
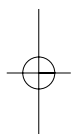
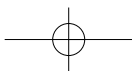
Además, es importante que la prevención no se limite a la prevención y tratamiento de la enfermedad, sino que se realice desde la promoción de la salud. Tal y como establece la OMS (1995), la promoción de la salud debe incluir la reducción de enfermedades y accidentes relacionados con el trabajo, el fomento de un trabajo más satisfactorio consecuencia de un entorno agradable y seguro y el apoyo a los cambios de estilo de vida cotidianos. La mayoría de las iniciativas preventivas se han preocupado más de reducir los efectos que de reducir la presencia de los agentes «estresares».

Como consecuencia, los mayores esfuerzos se han dirigido a aumentar la resistencia del individuo en el entorno laboral que ha mejorar o corregir éste para que deje de ser «hostil» para convertirse en «saludable». En general, las investigaciones sobre la eficiencia de los programas de gestión de los riesgos psicosociales no alcanzan la misma entidad que los estudios sobre otros aspectos. En definitiva, las distintas intervenciones pueden dirigirse a los factores de estrés físicos y psicosociales y a la enfermedad relacionada con el trabajo ya manifiesta o a las variables antecedentes a tales manifestaciones. Asimismo, pueden orientarse a la promoción de la salud en el lugar de trabajo, atendiendo a factores colectivos.

Entre los elementos que fomentan «trabajadores sanos en empresas sanas» están:

- el empleo para todos los ciudadanos y prevención de la marginalidad
- adaptación de la «legislación», en sus diferentes dimensiones –heterónomas y autónomas–, «laboral» y «de la seguridad social» a las condiciones de la vida activa, dando protección jurídica contra la discriminación, intimidación y acoso.
- aprendizaje continuo,
- formación de los superiores,
- servicio de medicina del trabajo,
- orientación y apoyo a las PYME.

En definitiva, se trata de aspectos básicos para fijar la garantía de calidad en los entornos laborales.



EL NUEVO PAPEL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA GESTIÓN DE LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES Y LA REFORMA ESTATUTARIA EN ANDALUCÍA*

*Antonio José Valverde Asencio
Universidad de Sevilla*

1. INTRODUCCIÓN

En cualquier análisis sobre competencias en materia laboral, y, en particular, en materia de prevención de riesgos laborales, hay una serie de aspectos generales que parecen estar presentes. Dichos aspectos se refieren obviamente a la tensión competencial entre Estado y CCAA como constante en el diseño del Título VIII de la Constitución.

Dicha tensión competencial se da particularmente en el ámbito laboral, pese al diseño mejor definido del art. 149.1.7 de la Constitución, según el cual, «el Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: (...) 7. legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas».

De esta forma, se distingue entre competencia normativa (Estado) y competencias de ejecución (CCAA).

Esta distinción formal ha sido objeto de cierta pero constante controversia constitucional, cuyos hitos más importantes, sin duda conocidos, pueden situarse en las SSTC 35/1982, 18/1982, 195/1996 o 227/1998 entre otras, y más recientemente, por el significado que tiene en relación con este tema, aun de forma indi-

* Elaborado en el seno del Proyecto SEC2003-09605 EL PAPEL DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN EL SISTEMA DE RELACIONES LABORALES EUROPEO.

recta, en la STC 51/2006, en la cual se plantea la cuestión de competencia entre Estado y CCAA derivado del ejercicio de competencias previsto en el art. 18.3 del RD 928/1998¹. Pese a la concreción de lo establecido en dicha norma representa un hito más sobre las «zonas grises» del «binomio legislación-ejecución» en el reparto de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas².

En materia de prevención de riesgos laborales en particular, más allá de la norma constitucional antes transcrita, la articulación de las competencias de las diferentes administraciones aparece regulada en el Capítulo II de la Ley 31/1995, sobre «política en materia de prevención de riesgos para proteger la seguridad y salud en el trabajo», y en particular, en su art. 7, al que después haremos referencia.

En todo caso, se suele establecer una distinción entre las diferentes competencias de las administraciones públicas en materia de prevención de riesgos laborales. Dicha distinción de competencias, como ha sistematizado la doctrina³, supondría cuando menos la asunción de competencias normativas (incluida la de desarrollo), que, en principio, correspondería al Estado, junto a funciones de de promoción y de asistencia y asesoramiento técnico y funciones de vigilancia y control, que, quizá, sea el ámbito más problemático en la referida tensión competencial.

En este sentido, la previsión de la reforma de la Ley 54/2003 puede suponer un aspecto importante de esta tensión competencial cuando, derivada de la misma, la labor de asistencia técnica se implementa como un supuesto más de la labor general de vigilancia y control hasta ese momento encomendada en exclusiva a la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social (tema central sobre el que volveremos).

En este contexto surge, además, la reforma de los distintos estatutos de autonomía, cuya novedad más importante es que incorporan –para algunos excediéndose en lo que debe ser una norma puramente orgánica– una declaración de derechos de los que serían titulares los ciudadanos de sus respectivas comunidades autónomas.

1. En el mismo se disponía lo siguiente: «Si se formularan alegaciones en plazo contra el acta de infracción, el órgano al que corresponda resolverlas podrá recabar informe ampliatorio, que se emitirá en quince días, del Inspector o Subinspector que practicó el acta, que asumirá las funciones de instructor del expediente. El citado informe será preceptivo si en las alegaciones se invocan hechos o circunstancias distintos a los consignados en el acta, insuficiencia del relato fáctico de la misma, o indefensión por cualquier causa. Dicho informe valorará expresamente las pruebas aportadas o que se hubiesen practicado, y las alegaciones producidas, y contendrá propuesta definitiva de resolución. Si el expediente derivara de acta visada por Inspector, el informe del Subinspector que la practicó será objeto de conformidad por el Inspector que visó el acta originadora de actuaciones, en los términos que establece el artículo 12.2 y 3 de este Reglamento.»

2. RODRÍGUEZ CARDO; «Inspección de Trabajo, potestad sancionadora y competencias autonómicas (a propósito de la STC 51/2006, de 16 de febrero)»; Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional nº 7/2006 (BIB 2006/861).

3. IGARTUA MIRÓ; «Compendio de prevención de riesgos laborales»; Ed. Laborum, 2000; pág. 91 y 92.

Por tanto, también en materia de prevención de riesgos laborales nos encontramos con la tensión de competencias entre Estado y CC.AA., participando en gran medida del debate general sobre las competencias en materia laboral y de seguridad social, pero, eso sí, con algunos caracteres propios.

Estos que denominamos caracteres propios, y con los que queremos señalar la particular posición que ocupa en el debate general sobre el reparto de competencias entre Estado y CC.AA. también en materia laboral, se encuentran, sin duda, reflejados en el actual proceso de reforma de algunos estatutos de autonomía y responden a un doble aspecto. Por una parte, a la incorporación de los derechos de seguridad y salud laborales dentro de la parte dogmática de los diferentes estatutos de autonomía en proceso de reforma; bien en la forma de derecho reconocido a los ciudadanos (lo que ha provocado, de por sí, no poca conflictividad política y también constitucional), bien en la forma de objetivo básico de la administración correspondiente. Por otra, que puede ser más interesante desde la perspectiva más tangible y práctica, a la gestión en materia de prevención y, en particular, en cuanto se refiere a las actuaciones de vigilancia y control como desarrollo de las actividades de asistencia y asesoría técnica y dentro de un debate cada vez más amplio sobre la ubicación no sólo funcional sino también orgánica de la ITSS.

Este es pues el contexto actual donde puede centrarse el debate, interesante sin duda, sobre el ejercicio y atribución de competencias por parte de las comunidades autónomas en materia de prevención de riesgos laborales.

2. SEGURIDAD Y SALUD LABORALES Y ESTATUTOS DE AUTONOMÍA, EN PARTICULAR EN LA REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ANDALUCÍA

Como hemos dicho anteriormente, en el proceso de reforma de los distintos estatutos de autonomía la mención a la seguridad y salud en el trabajo (salud y seguridad o prevención de riesgos, según los casos) es diversa, incorporándose en los casos más significativos en la propia parte declarativa de dichos proyectos o leyes de reforma.

Estas menciones suelen responder a dos grandes líneas; por una parte, como principio general del funcionamiento de la administración y como derecho de los trabajadores o ciudadanos; por otra, como materia cuya competencia se atribuye a la propia comunidad autónoma. Sea desde la perspectiva dogmática o desde una perspectiva más orgánica, lo cierto es que esta materia es recurrente dentro de la asunción de competencias que aparecen en las reformas estatutarias, fundamentalmente en aquellas que suponen una reforma integral del estatuto precedente.

En este contexto está la reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía, donde las menciones a la prevención de riesgos laborales, a la seguridad y salud

en el trabajo o a algún aspecto concreto de ésta recorre todo este ámbito, partiendo de su inclusión dentro de los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma hasta la declaración general de que la comunidad autónoma se dotará de los instrumentos propios para la lucha contra la siniestralidad laboral como declaración general de intenciones en relación con la asunción de competencias materiales también en los aspectos más instrumentales de garantía de tal derecho a la seguridad y salud laborales.

2.1. Las menciones a la seguridad y salud en el Proyecto de Reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía

Específicamente en el proyecto de reforma del Estatuto andaluz las menciones a la seguridad y salud en el trabajo son las siguientes:

1º. Dentro de los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma, art. 10, se afirma lo siguiente:

1. *La Comunidad Autónoma de Andalucía promoverá las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; removerá los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y fomentará la calidad de la democracia facilitando la participación de todos los andaluces en la vida política, económica, cultural y social. A tales efectos, adoptará todas las medidas de acción positiva que resulten necesarias.*
2. *La Comunidad Autónoma propiciará la efectiva igualdad del hombre y de la mujer andaluces, promoviendo la democracia paritaria y la plena incorporación de aquélla en la vida social, superando cualquier discriminación laboral, cultural, económica, política o social.*
3. *Para todo ello, la Comunidad Autónoma, en defensa del interés general, ejercerá sus poderes con los siguientes objetivos básicos:*
 - 1.º *La consecución del pleno empleo estable y de calidad en todos los sectores de la producción, con singular incidencia en la salvaguarda de la seguridad y salud laboral, la conciliación de la vida familiar y laboral y la especial garantía de puestos de trabajo para las mujeres y las jóvenes generaciones de andaluces. (...)*

2º. Dentro de los derechos sociales, deberes y políticas públicas, el art. 26, no hay una mención expresa a la seguridad y salud en el trabajo, pero sí al derecho al descanso y al ocio dentro de lo que es la pretendida garantía de una serie de derechos en el ejercicio del derecho al trabajo. De esta forma, esta norma dispone lo siguiente:

1. *En el ejercicio del derecho constitucional al trabajo, se garantiza a todos:*
 - a) *El acceso gratuito a los servicios públicos de empleo.*
 - b) *El acceso al empleo público en condiciones de igualdad y según los princi-*

pios constitucionales de mérito y capacidad.

c) El acceso a la Formación Profesional.

d) El derecho al descanso y al ocio.

- 3º. De nuevo, dentro del Título IV, capítulo II, del proyecto de reforma del Estatuto (art. 155, principios básicos) se recoge, como objeto de incentivo particular de la política económica de Andalucía la seguridad y salud laboral, entre otros aspectos como los contenidos en dicho artículo. Según éste, en su apartado 4:

La política económica de Andalucía incentivará especialmente la pequeña y mediana empresa, la actividad de la economía social y de los emprendedores autónomos, la formación permanente de los trabajadores, la seguridad y la salud laboral, las relaciones entre la investigación, la Universidad y el sector productivo, y la proyección internacional de las empresas andaluzas.

- 4º. El art. 168, en la misma ubicación sistemática, recoge específicamente una mención expresa a la seguridad y salud laboral. Esta es la norma central al respecto, por su carácter expreso ya referido y por el contenido, dado que no sólo se centra en contemplar una mención más o menos declarativa sobre la posición de la Administración Pública al respecto, sino porque refiere la dotación por parte de la comunidad autónoma de los mecanismos precisos –y estos son principalmente sancionadores y fiscalizadores– para exigir el cumplimiento del objetivo establecido. De esta forma dicha norma dispone lo siguiente:

Artículo 168. Seguridad y salud laboral.

- 1. La Administración Pública contribuirá a garantizar la seguridad y salud laboral de los trabajadores, para lo cual diseñará instrumentos precisos de control y reducción de la siniestralidad laboral, así como mecanismos de inspección y prevención de los riesgos laborales.*
- 2. La Comunidad Autónoma se dotará de instrumentos propios para la lucha contra la siniestralidad laboral.*

- 5º. Es también interesante, por cuanto supone de relativa novedad, la previsión del art. 170, al incorporar la prevención de riesgos laborales como una de las materias sobre la que se sustentaría la reclamada política de relaciones laborales que el estatuto prevé que asumirá la comunidad autónoma. Según el mismo:

Artículo 170. Relaciones laborales.

La Comunidad Autónoma tendrá política propia de relaciones laborales, que comprenderá, en todo caso:

- 1.º Las políticas activas de empleo, la intermediación y el fomento del empleo y del autoempleo.*
- 2.º Las políticas de prevención de riesgos laborales y protección de la seguridad y salud laboral.*
- 3.º La promoción del marco autonómico para la negociación colectiva.*

4.º La promoción de medios de resolución extrajudicial de conflictos laborales.

6º. Finalmente, con una importancia no menor, el declarado objetivo de la administración autonómica de garantizar la seguridad y salud en el trabajo se extiende también al ámbito de contratación y subvención pública. Tal como dispone el art. 171 del proyecto:

Artículo 171. Contratación y subvención pública.

Las Administraciones públicas, en el marco de sus competencias, y en el ámbito de la contratación y de la subvención pública, adoptarán medidas relativas a:

- a) La seguridad y salud laboral.*
- b) La estabilidad en el empleo.*
- c) La igualdad de oportunidades de las mujeres.*
- d) La inserción laboral de los colectivos más desfavorecidos.*
- e) El cuidado de los aspectos medioambientales en los procesos de producción o transformación de bienes y servicios*

2.2. El significado de esta mención a la seguridad y salud en el Proyecto de Reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía

Pues bien, hecha la enumeración de las menciones que se contienen en el proyecto de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía a la seguridad y salud laborales, podríamos destacar una serie de rasgos generales de esta definición de competencias.

Estos rasgos generales a que nos referimos responden a los mismos caracteres que las reformas más importantes y generales de otros estatutos de autonomía (por ejemplo, el de Cataluña y el de Canarias).

En este sentido, aunque no hay un reconocimiento expreso, como sí en otros estatutos de autonomía, a la seguridad y salud en el trabajo como derecho de los trabajadores⁴, sí aparece, empero, como diremos como objetivo de la administración dentro del Título preliminar del proyecto de reforma.

Efectivamente, en la parte declarativa del proyecto de reforma no hay mención expresa a la seguridad y salud en el trabajo dentro de los derechos de los ciudadanos. Dicha declaración de principios se encuentra sistematizada en el proyecto de

4. Con toda la controversia constitucional que se ha planteado en relación con la previsión dentro de algunos proyectos de reforma (en particular, Cataluña de inicio, pero también lo hace Andalucía o Canarias) de declaraciones de derechos. Al respecto confr. los recursos y las cuestiones de constitucionalidad planteados contra la reforma estatutaria catalana.

reforma del estatuto andaluz en el citado Título IV como antes hemos visto, además de la referencia general del art. 10 a los objetivos de la comunidad autónoma.

No siempre es así en otras reformas estatutarias. Así, por ejemplo, en la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña sí se recoge esta forma. De esta forma, el art. 25 del ya aprobado Estatuto de Cataluña prevé, dentro del elenco de derechos en el ámbito laboral –tal como consta su rúbrica–, y en su apartado 3, lo siguiente:

3. Tots els treballadors tenen dret a acomplir les tasques laborals i professionals en condicions de garantia per a la salut, la seguretat i la dignitat de les persones.

Como decíamos, aunque no aparece recogido como derecho de los trabajadores al modo que el Estatuto de Cataluña, sí se recoge expresamente la seguridad y salud laborales como objetivo básico de la comunidad autónoma y dentro de las normas relativas al ejercicio de competencias en materia de empleo y economía.

En este sentido, como también hace el Estatuto catalán, aparece desarrollada dicha mención tanto como principio y objetivo básico de la actuación administrativa, como mención expresa del ámbito de competencias en materia laboral y como objeto dentro del objetivo declarado de crear un marco autonómico de relaciones laborales.

Esta definición de competencias en materia de seguridad y salud laboral se amplían al diseño de «instrumentos precisos de control y reducción de la siniestralidad laboral, así como mecanismos de inspección y prevención de los riesgos laborales» y a la dotación «de instrumentos propios para la lucha contra la siniestralidad laboral».

Esta es una cuestión central que se relaciona no sólo con la declaración de intenciones que supone y el mandato que conlleva a la administración autonómica sino también con la competencia, más tangible, si se nos permite la expresión, de las comunidades autónomas respecto a la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social.

Efectivamente, como diremos a continuación, esta es una cuestión instrumental pero con una entidad principal, toda vez que la propia ejecución y efectividad de la normativa de prevención de riesgos laborales puede descansar en la actividad de control y de fiscalización que corresponde, originariamente, a la Inspección. Ello se relaciona además con el tema a que después nos referiremos de la previsión contenida en el actual apartado 3 del art. 9 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales (en la redacción dada al mismo por la Ley 54/2003) y con el debate que se deriva del mismo; un debate en el que entran a formar parte tanto la doctrina constitucional más reciente sobre los procedimientos sancionadores (que aunque de forma muy concreta afecta a toda la comprensión del sistema de reparto de competencias en materia de procedimiento sancionador⁵) como las

5. Nos referimos a la STC 51/2006, a que después aludiremos.

cuestiones que sugiere el propio Acuerdo para la Mejora y Calidad del Empleo y la Disposición Final primera del RDL 5/2006 sobre competencias y coordinación de la actividad inspectora.

Pero podríamos destacar un dato más, al que antes ya habíamos aludido. Nos referimos a cómo en el Proyecto de Estatuto de Andalucía incorpora una mención a la prevención de riesgos laborales como tema (uno de los cuales) sobre el que sustentar la reclamada política de relaciones laborales. Esta no es una cuestión menor. En primer lugar, por cuanto supone en general sobre la intención de establecer un sistema autonómico de relaciones laborales que podría contrastar, en general, con la competencia estatal legislativa sobre la materia. Ha habido antecedentes para articular un sistema de relaciones laborales incipiente a nivel autonómico. Principalmente a través de la negociación colectiva y, legalmente, a través de la regulación de su estructura en el art. 84 del Estatuto de los Trabajadores. Pero ahora, es desde la reforma estatutaria donde se demanda con claridad dicho ámbito de relaciones laborales sobre la base de las materias que pueden conformar el mismo y cuya competencia se redeclara para las propias comunidades autónomas. Por ello, en segundo lugar, puede ser destacable lo dicho por el art. 170 del Proyecto de reforma estatutaria; porque supone un reconocimiento implícito de la competencia en materia de prevención, porque supone un salto cualitativo sobre la materia en la medida en que se dispone a hacer política sobre la cuestión (como sin duda es coherente con la declaración previa de que se trata de una materia objetivo básico de la comunidad autónoma) y, por tanto, porque se va a decidir –al menos en el ámbito de ejecución– sobre la misma.

Pero independientemente de las reflexiones anteriores es evidente, al tiempo, que los rasgos fundamentales de la reclamación de competencias por parte de la comunidad autónoma de Andalucía, sea desde una perspectiva general, sea desde la visión de la creación demandada de conformar un marco autonómico de relaciones laborales, han de concretarse en el futuro en las normas que derivarían de su proyecto de reforma estatutaria. En este ámbito el contexto en que se desarrolla la reforma estatutaria, los antecedentes legales de que partimos y la posición, por ejemplo, de los agentes sociales pueden ser claves para comprender la evolución de futuro. Desde un punto de vista concreto, hay una cuestión latente sobre la ejecución de la competencia en el ámbito de la gestión de las funciones de asesoramiento y de fiscalización de la normativa que deriva de la propia reforma de la Ley 54/2003. Es un antecedente por resolver satisfactoriamente, pero, por ello, representa un punto de partida cuando menos interesante en el análisis de la cuestión.

Ahora bien, antes de analizar o de referir este último tema, tal como decimos, es importante destacar también el contexto en que se desarrolla esta reforma estatutaria.

En la presentación de este contexto, aspecto clave para tener una visión correcta de la cuestión, sin duda destaca en primer lugar, como no puede ser de otra forma, que nos encontramos ante un momento en que se procede, de forma casi

generalizada, aunque con diferencias, a una reforma de los estatutos de autonomía de un número significativo, tanto por su cantidad como por su peso específico.

De esta forma, asistimos, en diferente estado de tramitación –y excluido, por las particularidades sin duda conocidas, de su rechazo parlamentario, el proyecto de reforma del País Vasco– o de aprobación, a las reformas de los Estatutos de Cataluña, Aragón, Valencia, Islas Baleares o Canarias.

El juego de paralelismos o diferencias, incluso conceptuales, entre estos procesos de reforma estatutaria es inevitable. Y en ello entra, sin duda, el proyecto andaluz, que lo asemeja, en estructura y contenido (obviando la polémica política que no nos corresponde analizar) al proyecto de reforma estatutaria de Cataluña o, posteriormente, a la Canaria. Y, por tanto, se diferencia de modelos de reforma como el del estatuto valenciano, que no pretende ser una reforma integral del texto sino una adecuación del mismo a través de una reforma de su articulado (por comenzar desde el punto de vista meramente formal que se traslada al ámbito material)⁶.

También es interesante destacar la posición de los agentes sociales (al menos, de determinados agentes sociales), que se han pronunciado al respecto a favor del sentido que plantea dicha reforma.

En este sentido, en relación esta cuestión, UGT Andalucía ofrecía la siguiente opinión:

En primer lugar, es necesario que el Estatuto aborde un nuevo marco andaluz de relaciones laborales dentro del contexto del diálogo social, como instrumento consolidado que ha tenido su reflejo en la adopción de acuerdos de Concertación Social que han contribuido al desarrollo económico y a la creación de empleo y riqueza en nuestra Comunidad Autónoma....

Todo ello, sin romper la necesaria cohesión en todo el territorio nacional del mercado de trabajo. Sin embargo, debemos impulsar un marco autonómico de relaciones laborales que impida la existencia de desequilibrios regionales en este ámbito. Ello implica, a criterio de UGT-A, un sistema de relaciones laborales...

Una Inspección de Trabajo vertebrada en la Comunidad andaluza tendrá que velar por el cumplimiento de la legalidad en materia laboral y de Seguridad Social, y muy especialmente respecto del uso de las distintas modalidades contractuales y la salud y seguridad de los trabajadores, con medidas concretas que atajen la siniestralidad laboral. La complejidad y volumen de asuntos que debe

6. En este sentido, la reforma estatutaria de la Comunidad Valenciana, ya en vigor, en relación con la prevención de riesgos laborales afirma lo siguiente: Artículo 19.1: «En el ámbito de sus competencias la Generalitat impulsará un modelo de desarrollo equitativo, territorialmente equilibrado y sostenible, basado en la incorporación de procesos de innovación, la plena integración en la sociedad de la información, la formación permanente, la producción abiertamente sostenible y una ocupación estable y de calidad en la que se garantice la seguridad y la salud en el trabajo.»

abordar este Cuerpo, exige la autonomía funcional respecto de la Administración Estatal en el desarrollo de las funciones relativas a la vigilancia y control del cumplimiento de las normas laborales en Andalucía.

Este texto estatutario debe abordar la materia de salud y seguridad laboral como preocupación de primera índole para todas las instituciones y organismos con competencias relativas en esta materia....

Por tanto, nos encontramos ante una reforma estatutaria en cuyas líneas generales coinciden los sindicatos (UGT), que no dudan a nivel autonómico en afirmar la conveniencia de crear o articular un sistema autonómico de relaciones laborales, donde, recuérdese, el propio proyecto de reforma estatutaria pretende establecer sobre cuatro pilares fundamentales en los que situaba a la gestión de la prevención de riesgos laborales. Pero no es éste el único aspecto destacable. Otro de especial importancia, sobre el que nos detendremos mínimamente a continuación (y que es donde se centra quizá la principal cuestión específica de competencias entre Estado y CC.AA. desde la perspectiva de aplicación de la norma), se refiere a la posición en relación con la ITSS.

Efectivamente este es un tema central, dado que como bien aclara el documento sindical antes transcrito, la ITSS debe velar por el cumplimiento de la legalidad laboral y muy especialmente en materia de seguridad y salud de los trabajadores.

Correspondiendo a la misma el papel de fiscalizadora del cumplimiento de la normativa laboral (con las matizaciones que podrían hacerse respecto a la previsión de la Ley 54/2003 al respecto y los antecedentes de la Ley 42/1997), la cuestión de competencias se sitúa en el eje central del problema. Sobre esto se pronuncia el proyecto de reforma del Estatuto, afirmando que la Comunidad Autónoma «diseñará instrumentos precisos de control y reducción de la siniestralidad laboral, así como mecanismos de inspección y prevención de los riesgos laborales».

Pero estas cuestiones plantean viejos problemas de competencias y de constitucionalidad. Es cierto que este debate viene mediatizado por actuales cuestiones políticas que parecen haberse salvado en la reforma del estatuto de autonomía de Andalucía dado el consenso de su aprobación en el Congreso de los Diputados.

En todo caso, basta con acudir a la pluralidad de recursos planteados contra la reforma estatutaria en Cataluña para comprender, independientemente del debate político que no nos corresponde valorar, cuál es la intensidad de la cuestión; fundamentalmente en relación con la inclusión de un capítulo de derechos y deberes.

En todo caso, con ser éste el elemento de novedad más importante, en la medida en que pretende configurar un nuevo esquema de reparto competencial, desde un punto de vista, si se nos permite, más tangible, la cuestión central se halla en el ámbito normativo. De esta forma, la reforma introducida por la Ley 54/2003, y todo el debate derivado de la misma en materia competencial –fundamentalmente respecto a la función inspectora y sancionadora–, plantea cuestiones sin duda de primera importancia en este tema. A ello nos referiremos a continuación.

3. LA SITUACIÓN ACTUAL EN EL REPARTO DE COMPETENCIAS ENTRE ESTADO Y CC.AA. EN MATERIA DE PREVENCIÓN

Tal como hemos avanzado el art. 7 de la LPRL recoge, de conformidad con su rúbrica, las actuaciones de las administraciones públicas en materia de prevención de riesgos laborales. En general, tal como dispone esta norma, «...las Administraciones Públicas competentes en materia laboral desarrollarán funciones de promoción de la prevención, asesoramiento técnico, vigilancia y control del cumplimiento por los sujetos comprendidos en su ámbito de aplicación de la normativa de prevención de riesgos laborales, y sancionarán las infracciones a dicha normativa» en los términos previstos en la misma⁷.

Pero específicamente, la cuestión central a este respecto, en nuestra opinión, está en el art. 9 de la LPRL cuando especifica las funciones de la ITSS en este ámbito, sin perjuicio del reparto de competencias en materia sanitaria⁸, y sin perjuicio del obvio deber de coordinación establecido legalmente⁹.

En este sentido, dicha norma atribuye a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social «la función de la vigilancia y control de la normativa sobre prevención de

7. Según dispone las letras a), b) y c) del primer apartado del art. 7: a) Promoviendo la prevención y el asesoramiento a desarrollar por los órganos técnicos en materia preventiva, incluidas la asistencia y cooperación técnica, la información, divulgación, formación e investigación en materia preventiva, así como el seguimiento de las actuaciones preventivas que se realicen en las empresas para la consecución de los objetivos previstos en esta Ley. b) Velando por el cumplimiento de la normativa sobre prevención de riesgos laborales mediante las actuaciones de vigilancia y control. A estos efectos, prestarán el asesoramiento y la asistencia técnica necesarios para el mejor cumplimiento de dicha normativa y desarrollarán programas específicos dirigidos a lograr una mayor eficacia en el control. c) Sancionando el incumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales por los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de la presente Ley, con arreglo a lo previsto en el capítulo VII de la misma.

8. Artículo 10. Actuaciones de las Administraciones públicas competentes en materia sanitaria. Las actuaciones de las Administraciones públicas competentes en materia sanitaria referentes a la salud laboral se llevarán a cabo a través de las acciones y en relación con los aspectos señalados en el capítulo IV del Título I de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, y disposiciones dictadas para su desarrollo. En particular, corresponderá a las Administraciones públicas citadas: a) El establecimiento de medios adecuados para la evaluación y control de las actuaciones de carácter sanitario que se realicen en las empresas por los servicios de prevención actuantes. Para ello, establecerán las pautas y protocolos de actuación, oídas las sociedades científicas, a los que deberán someterse los citados servicios. b) La implantación de sistemas de información adecuados que permitan la elaboración, junto con las autoridades laborales competentes, de mapas de riesgos laborales, así como la realización de estudios epidemiológicos para la identificación y prevención de las patologías que puedan afectar a la salud de los trabajadores, así como hacer posible un rápido intercambio de información. c) La supervisión de la formación que, en materia de prevención y promoción de la salud laboral, deba recibir el personal sanitario actuante en los servicios de prevención autorizados. (...) e) La elaboración y divulgación de estudios, investigaciones y estadísticas relacionados con la salud de los trabajadores.

9. Artículo 11. Coordinación administrativa. La elaboración de normas preventivas y el control de su cumplimiento, la promoción de la prevención, la investigación y la vigilancia epidemiológica sobre riesgos laborales, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales determinan la necesidad de

riesgos laborales», correspondiéndole, en cumplimiento de dicha misión, las funciones de «a) Vigilar el cumplimiento de la normativa sobre prevención de riesgos laborales, así como de las normas jurídico-técnicas que incidan en las condiciones de trabajo en materia de prevención...»; «b) Asesorar e informar a las empresas y a los trabajadores sobre la manera más efectiva de cumplir las disposiciones cuya vigilancia tiene encomendada»; «c) Elaborar los informes solicitados por los Juzgados de lo Social en las demandas deducidas ante los mismos en los procedimientos de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales»; «d) Informar a la autoridad laboral sobre los accidentes de trabajo mortales, muy graves o graves, y sobre aquellos otros en que, por sus características o por los sujetos afectados, se considere necesario dicho informe, así como sobre las enfermedades profesionales en las que concurren dichas calificaciones y, en general, en los supuestos en que aquélla lo solicite respecto del cumplimiento de la normativa legal en materia de prevención de riesgos laborales»; «e) Comprobar y favorecer el cumplimiento de las obligaciones asumidas por los servicios de prevención establecidos en la presente Ley»; y, finalmente, «f) Ordenar la paralización inmediata de trabajos cuando, a juicio del inspector, se advierta la existencia de riesgo grave e inminente para la seguridad o salud de los trabajadores», como competencia dentro de lo previsto en el art. 41 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.

Partiendo de la atribución de esta competencia a la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social, la Ley 31/1995 impone la necesidad de que tanto Administración General del Estado como Comunidades Autónomas adopten «las medidas necesarias para garantizar la colaboración pericial y el asesoramiento técnico necesarios a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social»; unas medidas que, en el ámbito de la Administración General del Estado, serán prestadas por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

Tal como dispone el segundo párrafo de este apartado 2 del art. 9, «estas Administraciones públicas elaborarán y coordinarán planes de actuación, en sus respectivos ámbitos competenciales y territoriales, para contribuir al desarrollo de las actuaciones preventivas en las empresas, especialmente las de mediano y pequeño tamaño y las de sectores de actividad con mayor nivel de riesgo o de siniestralidad, a través de acciones de asesoramiento, de información, de formación y de asistencia técnica». En el desempeño de tales cometidos, la Ley prevé que los funcionarios de estas administraciones «podrán desempeñar funciones de

coordinar las actuaciones de las Administraciones competentes en materia laboral, sanitaria y de industria para una más eficaz protección de la seguridad y la salud de los trabajadores. En el marco de dicha coordinación, la Administración competente en materia laboral velará, en particular, para que la información obtenida por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en el ejercicio de las funciones atribuidas a la misma en el apartado 1 del artículo 9 de esta Ley sea puesta en conocimiento de la autoridad sanitaria competente a los fines dispuestos en el artículo 10 de la presente Ley y en el artículo 21 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, así como de la Administración competente en materia de industria a los efectos previstos en la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria.

asesoramiento, información y comprobatorias de las condiciones de seguridad y salud en las empresas y centros de trabajo». Dichas funciones de asesoramiento, de información y de comprobación –a la que se le dará una extensión incluso en materia sancionadora aun de forma indirecta, tal como diremos–, deberán ser programadas por la respectiva Comisión Territorial de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social para su integración en el plan de acción en Seguridad y Salud Laboral de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Esta es una cuestión importante dado que representa una necesidad de coordinación territorial que afecta directamente a la propia funcionalidad (y, con más profundidad, al propio debate sobre la dependencia funcional de la Inspección que, como es conocido, aparece siquiera indiciariamente en el RDL 5/2006 y en su precedente del AMCE, además de en la propia Ley 42/1997).

Pero esta necesidad de coordinación a que se refiere la propia Ley de Prevención de Riesgos Laborales respecto de la función de asesoramiento, información y comprobación de la Inspección alcanza un peldaño más si la capacidad de comprobación de los funcionarios autonómicos puede tener efectos sancionadores (lo que se relaciona al tiempo con la opción de asumir dicha función de ejecución por parte de las reformas estatutarias y, en particular, la andaluza).

Esto que decimos tiene su fundamento en la previsión del citado apartado 3 de este art. 9 de la Ley de Prevención.

Este, introducido por la Ley 54/2003, dispone lo siguiente:

3. Cuando de las actuaciones de comprobación a que se refiere el apartado anterior, se deduzca la existencia de infracción, y siempre que haya mediado incumplimiento de previo requerimiento, el funcionario actuante remitirá informe a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en el que se recogerán los hechos comprobados, a efectos de que se levante la correspondiente acta de infracción, si así procediera.

A estos efectos, los hechos relativos a las actuaciones de comprobación de las condiciones materiales o técnicas de seguridad y salud recogidos en tales informes gozarán de la presunción de certeza a que se refiere la disposición adicional cuarta, apartado 2, de la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Esta reforma legal introducida por la Ley 54/2006 incorpora algún elemento importante en la gestión, en el ámbito preciso de la denominada ejecución de la normativa de prevención, y, por tanto, en el reparto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas.

La Ley 54/2006 supone, en definitiva, la creación de una nueva figura de funcionarios autonómicos¹⁰ (o, en su caso, la redimensión de los hasta entonces existentes

con funciones principalmente de asesoramiento) encargados del control y fiscalización del cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales a los que se atribuye funciones y prerrogativas (aun instrumentales) propias de la ITSS, tales como funciones comprobatorias, extensión de la presunción de certeza de los hechos constatados por estos funcionarios, sanción de las actividades de las que pudiera derivarse una actuación de obstrucción al desarrollo de sus funciones de comprobación, etc.¹¹, y cuya actividad puede solaparse (en el mejor de los casos complementarse) con la función que en exclusiva podría corresponder al propio sistema de Inspección.

Pero es más, la referida tensión competencial no se muestra sólo en la concurrencia de funcionarios encargados de la actividad más central de control de la normativa de prevención. El propio desarrollo normativo de esta nueva figura de funcionarios provoca alguna tensión más, dado que el RD 689/2005 por el que se establece esta figura –decreto pues estatal– prevé que se trate de funcionarios habilitados¹², lo que podría suponer una injerencia estatal en la propia capacidad de organización funcional autonómica¹³.

Todo ello, además, en un contexto no completamente pacífico sobre la dependencia funcional de la ITSS¹⁴ y sobre la coordinación y programación de actividades de la misma (especialmente en materia de prevención, no lo olvidemos) en la que intervendrán, además, los propios agentes sociales si atendemos a lo previsto en el AMCE¹⁵.

Por tanto, la Ley 54/2003 introduce un elemento más de debate en el reparto de competencias entre estado y comunidades autónomas en el ámbito, precisa-

10. Lo que Vázquez Mateo denomina «inspección paralela». En «La inspección de trabajo paralela en materia de prevención de riesgos laborales, a la Ley 54/03 de 12 de diciembre»; Aranzadi Social nº 14/2004 (BIB 2004/1696).

11. Las mencionadas en definitiva en el art. 61 del Reglamento de funcionamiento de la ITSS, dedicado a estos funcionarios, en redacción dada al mismo por el RD 689/2005.

12. Bajo el argumento, según la propia exposición de motivos, de garantizar una serie de principio como es, entre otros, «la coherencia del sistema de inspección».

13. Como afirma Rodríguez Cardo (*op. loc. cit.*), en relación con el reparto de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas en este ámbito, «más dudas podrían haber acerca de la competencia para crear y regular el cuerpo administrativo encargado de esa labor de vigilancia del cumplimiento de la legislación laboral, o incluso para concretar el procedimiento que ha de seguirse a efectos de sancionar las infracciones; a esas incertidumbres coadyuva, por cierto, la regulación estatal de las infracciones y sanciones en el orden social, que siempre ha recogido en un único instrumento normativo los remedios frente a incumplimientos en materias muy heterogéneas sin reparar que en ocasiones el Estado no tiene la competencia exclusiva sobre ellas».

14. Como sin duda será conocido, el art. 19.2 de la misma establece lo siguiente: «2. Las Inspecciones de Trabajo y Seguridad Social, en el desarrollo de su actividad, actuarán en dependencia funcional de la Administración General del Estado o, de la respectiva Comunidad Autónoma, según la titularidad competencial que cada una posea en función de la materia sobre la que recaiga cada actuación».

15. Un comentario a este tema concreto, el que hacíamos en «La Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social como objeto del Acuerdo para la Mejora del Crecimiento y el Empleo»; dentro de

mente, de la ejecución de la normativa de prevención¹⁶. La definición de cuáles han de ser los mecanismos de fiscalización de la normativa de prevención, el diseño de un nuevo cuerpo de funcionarios cuyas funciones debe complementar a la propia Inspección pero cuya actuación, funciones y prerrogativas pueden concurrir con ésta, representa algún elemento de incertidumbre que se une a las cuestiones ya de por sí no completamente resueltas sobre la dependencia de la ITSS, tanto orgánica como, sobre todo, funcional.

Y ello en el contexto de reforma estatutaria que ya hemos presentado, donde la asunción de competencias sobre la ejecución de la norma de prevención es completa.

la obra colectiva (Cruz Villalón coord.), La reforma laboral de 2006. Lex Nova, 2006; en págs. 305 y ss. sobre el tema De Santos Sánchez; «La Inspección de Trabajo y Seguridad Social en el Acuerdo para la Mejora del Crecimiento y el Empleo»; Boletín del CARL nº 4.

16. Dentro de las propuestas de la Mesa de Diálogo Social sobre Prevención de Riesgos Laborales, se afirmaba lo siguiente:

Reforzamiento de la función de vigilancia y control del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

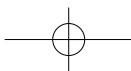
El documento del cumplimiento normativo pretende reforzar la función pública de vigilancia y control, mediante el perfeccionamiento de las correspondientes normas, de manera que propicie una más activa y eficiente integración de los medios de que disponen los Órganos técnicos de las Comunidades Autónomas y del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, en la asunción de los cometidos comprobatorios que, a tenor de la LPRL, corresponden al ámbito de acción de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

A tal efecto, el documento parte de los antecedentes en la materia, y de los principios que inspiran la legalidad vigente en la misma. Así mismo, tiene presente el estado actual de la problemática preventiva, la progresiva disponibilidad en el mercado de organizaciones y medios preventivos utilizables por empresas y trabajadores, y la conveniencia de reforzar la referida función de vigilancia y control con los instrumentos de que ya se dispone y sin perjuicio de continuar con su incremento.

En esta línea, destaca especialmente la intensificación del grado de utilización de los funcionarios y medios de los Órganos técnicos autonómicos y del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo en las funciones comprobatorias, en la misma línea que ya establecen la LPRL y la LOITSS.

Sobre la base de cometidos que ya corresponden a tales funcionarios, se proyecta dotarles de un marco jurídico actualizado, que resulte adecuado al correcto y más eficiente desempeño de las referidas misiones, como medida que se considera conveniente para impulsar el mejor desarrollo de los cometidos públicos de vigilancia y control. A todo lo anterior, lógicamente, habrá de añadirse la continuidad en el esfuerzo, emprendido ya en 1997, para una mayor dotación de efectivos humanos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, y para el perfeccionamiento de sus estructuras y métodos aplicables a la vigilancia en la materia preventiva.

La eficacia de la acción inspectora, lógicamente, requiere la coordinación de actuaciones y la unidad en los criterios aplicados, que pasa por su adecuada programación. La actual legalidad contiene los medios y las fórmulas para garantizarlo (Art. 16 y 1).

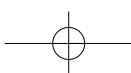
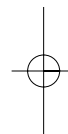
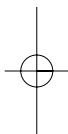


4. REFLEXIÓN FINAL

En definitiva, nos encontramos con problemas concretos de asunción y reparto de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas que, realmente son recurrentes, pero que cuentan con cuestiones nuevas.

En materia de prevención de riesgos laborales la primera de las cuestiones se encuentra en la importancia que se da a esta materia dentro del actual proceso de reformas estatutarias. Así, en Andalucía, el proyecto de reforma de su estatuto de autonomía recoge menciones a la seguridad y salud no sólo como objetivo o principio básico de actuación sino como elemento que habría de centrar la propia actuación de la administración autonómica, que asumiría, las competencias para asegurar el cumplimiento de dicho derecho general a la seguridad y salud. Además, particularmente, aparece una cuestión que no es menor y que se centra en citar, también a la prevención de riesgos laborales, como elemento esencial para crear un auténtico sistema de relaciones laborales autonómico.

Por tanto, la tensión competencial puede centrarse en estas cuestiones. Sin embargo, ello no es una novedad. Dicha tensión competencial, derivada del denominado binomio competencias normativas y de ejecución respecto a las materias laborales entre las que hay que situar a la prevención de riesgos, encuentra un punto de inflexión en la Ley 54/2006 y en los procedimientos de control y fiscalización de la normativa de prevención que deriva de la misma. La creación de un cuerpo de técnicos habilitados, la presunción de certeza de sus actuaciones fiscalizadores al igual que tiene reconocida la ITSS, los precedentes de la doctrina constitucional sobre el procedimiento sancionador o la tensión competencial en que está asumida el propio Sistema de Inspección, son sin duda elementos sobre los que gira un problema central en la delimitación, ojalá precisa, de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas. Esperemos que el diseño futuro de esta cuestión, a la que parece intentar anticiparse el propio AMCE, genere una situación pacífica y acorde no sólo con nuestro sistema de relaciones laborales sino con el también necesario sistema de reparto de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas.



APROXIMACIÓN A LA POLÍTICA DE EMPLEO DE LA UNIÓN EUROPEA

Miguel Rodríguez-Piñero Royo
Catedrático de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales
Universidad de Huelva
Grupo PAI SEJ-322

1. PRESENTACIÓN Y PREMISAS METODOLÓGICAS

Este trabajo se va a dedicar, de forma monográfica y en términos más o menos exhaustivos dada la extensión que se le pretende, de tratar de la política de empleo de la Unión Europea¹. Estudiar esta política es complicado, como inmediatamente se verá. Nos movemos no sólo al nivel de los instrumentos jurídicos, el habitual para el jurista, sino también al del diseño político, al de la fijación y evaluación de estrategias, al de creación de la voluntad de las organizaciones. Los materiales sobre los que trabajar para construir esta presentación serán por ello diferentes; y serán, también, unos materiales muy extensos, ya que nos movemos en el seno de una política que se desarrolla de forma periódica, anual o semestral,

1. Este trabajo forma parte de los resultados científicos del proyecto de investigación, financiado por la DGCIT SEC 2003-09605-JUR, «El papel de las Comunidades Autónomas en el sistema de relaciones laborales europeo»; así como también del Proyecto SEJ 2005-05488-JUR, «La aplicación del Derecho Internacional y Europeo de los derechos humanos en España»; de ambos proyectos forma parte su autor, y ambas líneas de investigación coinciden en el tema objeto de análisis. Será publicado también en un próximo número de la revista «Cuadernos de Derecho Judicial». Su origen está en sendas intervenciones de su autor en el seminario organizado por la Universidad de Sevilla y el Consejo Andaluz de Relaciones Laborales «Política Social Europea, Comunidades Autónomas y Reformas Estatutarias: algunas cuestiones de actualidad»; y en un curso de formación del Consejo General del Poder Judicial sobre Derecho Social Europeo.

y que se expresa en unos documentos –directrices, informes, conclusiones– cuyo número se incrementa permanentemente. En otras palabras: que el desarrollo de esta política genera una enorme cantidad de información, expresada en documentos de todo tipo, que complica enormemente su estudio y su presentación articulada, como aquí se pretende².

Otra advertencia metodológica: la política de empleo comunitaria se encuentra en un proceso constante de reelaboración, incluso en estos mismos momentos, cuando se presenta esta ponencia. Esta evolución se encuentra inserta en su propio diseño, en el que ya se prevé un proceso de evaluación y de ajuste continuado. Este hecho introduce otro elemento de complejidad en el estudio de esta política, puesto que junto a la complicación sincrónica, consecuencia de la gran cantidad de aspectos a considerar en cada momento y su propia dificultad intrínseca, nos encontramos otra diacrónica, la complicación de que sus instituciones centrales hayan ido cambiando en plazos relativamente cortos. La impresión que el intérprete recibe es la de una política comunitaria aún en formación, cambiante y ajustada a ritmos que son los de la política, y no los del Derecho.

Esta complicación se refleja en los estudios que sobre esta política se realizan, en los que normalmente se sigue un esquema cronológico, presentando los distintos desarrollos de ésta a medida que se van produciendo, normalmente en las sucesivas cumbres comunitarias dedicadas a esta materia. En otras palabras: que hablar de la política de empleo comunitaria es, todavía, hablar de la historia de esta política, de las etapas a través de las cuales se ha ido creando, pues es éste un momento todavía temprano de su evolución. Sólo que a estas alturas ocurre que estas cumbres son ya demasiadas, que inciden y vuelven a incidir en unos mismos temas, y que al final el destinatario del informe acaba por perderse. Un enfoque de este tipo, centrado en los últimos desarrollos, se enfrenta al peligro adicional de la obsolescencia automática, ya que los cambios se producen cada pocos meses o años; esto es especialmente cierto en una política como ésta, fuertemente secuenciada y sincronizada, instrumentalizada a través de medidas con un plazo de vida predeterminado en el tiempo.

Por esto intentaré hacer algo diferente, un estudio sincrónico y no diacrónico de esta política. Pretendo presentar, así, una visión de lo que es la política de empleo comunitaria *hic et nunc*, aquí y ahora, el Derecho europeo vigente en la materia. Este tipo de enfoque, que no es el corriente en este tipo de trabajos, presenta dos problemas inmediatos: uno, el de la obsolescencia inmediata, ya que lo aquí se presenta puede haber sido sustituido por otra regulación en el momento de ser publicado o –esperemos– leído; este problema se produce también en el enfoque alter-

2. Una muy completa recopilación de este material puede encontrarse en el Observatorio Laboral On-Line del Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, tanto en el Observatorio sobre Derecho Social Europeo, http://www.juntadeandalucia.es/empleo/carl/observatorio/34_derecho_social_europ/inicio.asp, como en el Observatorio de Políticas de Empleo, incluido en el, en http://www.juntadeandalucia.es/empleo/carl/observatorio/51_POLITICAS_DE_EMPLEO/inicio.asp

nativo, el tradicional histórico-evolutivo, incluso de forma más marcada aún, por lo que el que seguiré no supone empeoramiento de este factor; entiendo, además, que los cambios, de producirse, no afectarán ya al modelo de política europea en este campo, que está ya consolidado si no en sus instrumentos, al menos sí en su filosofía y diseño. Por eso mi presentación podrá ser válida incluso si se suceden los Consejos Europeos y se alteran algunos de los elementos estudiados.

El segundo problema es el de la descontextualización que se produce si se presenta una institución jurídica o una política comunitaria sin indicar cuál es su origen, o las razones que explican su conformación actual; para evitar esto se hará, allí donde resulte imprescindible, alguna referencia a los orígenes o antecedentes de lo estudiado.

Al presentar la política de empleo de la Unión vamos a estudiar, sobre todo, una política. Esto parece una obviedad pero en realidad no lo es, porque los juristas no estamos acostumbrados a movernos en el plano de la política, sino en el de sus productos, las normas jurídicas. Cuando hablamos de «política social europea» nos estamos refiriendo no a una política, sino a un sector del Derecho comunitario, al que llamamos así por una práctica generalizada en las instituciones europeas; aquí, en el ámbito del empleo, sí nos encontramos frente a algo más cercano al concepto tradicional de política, tal y como ésta se entiende en los Estados. Se ha dicho que la política de empleo inserta el lenguaje de la política en el mundo del Derecho, porque recoge mandatos para el desarrollo de las políticas públicas, a través de instrumentos que son más propios del ámbito de lo jurídico; desde otro punto de vista, introduce en el sistema legal mandatos y compromisos que les son en gran medida ajenos.

Lo que tenemos en realidad es una mezcla de *hard law* y *soft law*, entre Derecho imperativo y otros instrumentos no vinculantes, ajena en gran medida a nuestra cultura jurídica pero muy típica de esta fase del proceso de integración europea. Nos encontramos, en efecto, en un momento en el que las instituciones comunitarias combinan las formas tradicionales de intervención mediante técnicas de Derecho duro con otras más fáciles de obtener y aplicar en un contexto de ampliación y dispersión de la Unión Europea. Pero que suponen sin duda una dificultad adicional en su exposición y comprensión para el operador jurídico de cultura tradicional.

Finalmente, cabe decir que nos moveremos en el ámbito estricto de lo que en España se viene conociendo ya de forma general como «Derecho del Empleo», un subsector del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social con su propia identidad y especialidades, que empieza a ser identificado en los círculos científicos³.

3. Para entender la noción y los contenidos de este sector, me remito a mi trabajo M. RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO (dir.), «Lecciones de Derecho del Empleo», 2ª edición, Tecnos, Madrid, 2006, *passim*; también O. MOLINA HERMOSILLA, «La dimensión jurídica de la política de empleo. El derecho del empleo como nueva categoría sistemática», *Monografías de Temas Laborales*, Sevilla, 2005; M.A. PURCALLA BONILLA & N. CISCAR, «Derecho del Empleo: delimitación y contenido», *Tribuna Social*, nº131, 2001; F. CAVAS MARTINEZ, «El nuevo Derecho del Empleo. A propósito de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo», *Aranzadi Social*, 2004.

Existe también un «Derecho Comunitario del Empleo», y en estas páginas lo analizaremos. Dicho lo cual, paso a presentar mi ponencia.

2. DELIMITACIÓN DE LA POLÍTICA DE EMPLEO DE LA UNIÓN EUROPEA

2.1. La política de empleo como parte de la política social europea

Cuando los que en el ámbito nacional nos dedicamos al Derecho del Trabajo analizamos el ordenamiento jurídico comunitario tenemos que andar con cautela, porque nos enfrentamos a algunos peligros de carácter terminológico y conceptual que nos pueden llevar a valoraciones y conclusiones sumamente erróneas. Sobre todo porque estamos condicionados por nuestra manera de entender no ya el Derecho del Trabajo, sino el ordenamiento jurídico en su conjunto. Somos juristas nacionales, formados en el Derecho estatal, y como tales pensamos. Cuando nos enfrentamos al Comunitario, muchos de nuestros esquemas mentales pueden no ser tan útiles como pensamos.

La política de empleo comunitario forma parte de lo que generalmente se denomina «Política Social Comunitaria». Hay que explicar también, cómo he hecho en otro lugar, que «política social» no significa lo mismo a nivel europeo que nacional⁴. Mientras que en los Estados miembros por política social se tiende a pensar en intervenciones dirigidas a luchar contra la exclusión y otros problemas sociales similares, en el Derecho Europeo se utiliza esta expresión para hacer referencia a la regulación del trabajo asalariado y del mercado de trabajo⁵.

A esto se añade una dificultad adicional, que es que cuando se habla de política social europea en los ámbitos académicos y políticos se hace en un sentido más amplio de lo que el propio Derecho Europeo podría justificar. En efecto, en los Tratados existe un capítulo de política social, con unos contenidos precisos, y éstos son, técnicamente hablando, la verdadera política social comunitaria. Ocurre sin embargo que en la práctica a esta categoría se le suele dar un contenido más amplio que el de este concreto capítulo del Tratado, incluyendo otras materias que en los Tratados aparecen encuadradas en otros capítulos, señaladamente el de empleo.

Desde el punto de vista del Derecho comunitario el Derecho del Trabajo no existe como una categoría unitaria. El conjunto normativo que denominamos Derecho Social Europeo o Derecho Comunitario del Trabajo está formado por

4. M. E. CASTELLANO BURGUILLOS & M. RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, «La armonización jurídica del modelo social europeo», *Documentación Laboral*, nº 74, 2005, p. 9 ss.

5. Por eso puede resultar más correcto hablar de «Derecho Europeo del Trabajo»; la tradición, y la utilización de la expresión «política social» en los Tratados fundacionales, han llevado a que sea ésta la más utilizada. Incluso aquellas políticas comunitarias más directamente sociales en el sentido nacional, como la lucha contra la exclusión social, no forman parte de la política social comunitaria.

disposiciones que responden a competencias o poderes normativos diferentes, no a una única previsión del Tratado; y ésta es la prueba fundamental para apreciar esta unidad o no en Derecho Europeo, la ubicación en un mismo sector de éste, con unas mismas bases competenciales. Para nosotros una directiva sobre libertad de circulación y otra sobre no discriminación pertenecen a un mismo sector del ordenamiento, por referirse ambas a los derechos de los trabajadores asalariados; para el Derecho Comunitario, no.

La idea de que existe algo así como un «Derecho Comunitario del Trabajo» es estrictamente académica, que resulta de proyectar sobre el éste las clasificaciones y conceptos tradicionales de los Derechos nacionales. Como en los Estados miembros existe un Derecho del Trabajo, con unos contenidos más o menos determinados, se utiliza esta construcción para identificar una parcela del Derecho europeo más o menos coincidente con éste. La cartografía jurídica nacional, proyectada sobre la realidad normativa europea, da como resultado la identificación de un Derecho Social Europeo⁶.

Dentro de esta Política Social Europea, o Derecho Social Europeo, entendido en el sentido vulgar o atécnico al que me he referido, tendremos que entender la política de empleo comunitario. En tanto intervención en materias relacionadas con el mercado de trabajo; y en cuanto integrado por medidas dirigidas fundamentalmente a la promoción del trabajo asalariado, formaría parte del Derecho del Trabajo, en este caso comunitario. Pero en un sentido técnico-jurídico riguroso se trataría de una política autónoma y diferenciada, excluida de la política social comunitaria en sentido estricto.

¿Qué sería, en realidad, la política social comunitaria? Uniendo todas aquellas intervenciones y competencias comunitarias en materia laboral, la formarían una serie de pilares o áreas, autónomas desde un punto de vista comunitario, unitarias desde el nacional; a saber,

- la libertad de circulación de los trabajadores;
- la armonización de los ordenamientos laborales de los Estados miembros;
- la política de empleo;

2.2. El concepto de política de empleo

Siguiendo con este proceso de delimitación nos enfrentamos a otra operación importante, la de definir con precisión el mismo concepto de política de empleo. Y ello porque cuando hablamos de ésta en el ámbito de la Unión nos estamos refiriendo a

6. Sobre esta construcción, *vid.* J. CRUZ VILLALÓN, M. RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, J. M. GÓMEZ MUÑOZ, C. AGUILAR GONZÁLEZ & E. CASTELLANO BURGUILLO. «El ordenamiento laboral comunitario», en R. QUESADA SEGURA, «La Constitución Europea y las relaciones laborales», Monografías de Temas Laborales, Sevilla, 2004, p. 47.

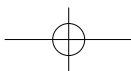
algo completamente distinto a las políticas nacionales de empleo a las que estamos acostumbrados. De hecho, ni «política» ni «política de empleo» significan lo mismo.

Cuando en España hablamos de «política» nos movemos en un ámbito meta-jurídico, el de la toma de decisiones de gobierno que sólo posteriormente se verán reflejadas en instrumentos normativos, siendo éstos instrumentales de aquéllas. Para la Unión Europea «política» tiene un concepto jurídico claro y preciso, y supone cada uno de los sectores de la actividad de gobierno en la que ésta está legitimada para intervenir, por detentar una competencia o poder. Aunque es verdad que en determinados niveles, como el de la organización territorial del Estado, el Derecho estatal habla de «políticas» en un sentido y con un objetivo similar a cómo se hace en los Tratados comunitarios.

El distinto origen de la soberanía ejercitada por una y otra instancia, el Estado y la Unión, explican esta diferencia de significados, ya que el Estado, titular de la soberanía originaria, no necesita identificar los ámbitos de la propia competencia, como sí debe hacer la Unión Europea.

Además, «política de empleo» no significa lo mismo en Derecho Comunitario y en Derecho Nacional. Para nosotros esta política es lo que define el artículo 1 de la Ley 56/2003, de Empleo: *«teniendo en cuenta lo establecido en los artículos 40 y 41 de la Constitución, la política de empleo es el conjunto de decisiones adoptadas por el Estado y las comunidades autónomas que tienen por finalidad el desarrollo de programas y medidas tendentes a la consecución del pleno empleo, así como la calidad en el empleo, a la adecuación cuantitativa y cualitativa de la oferta y demanda de empleo, a la reducción de las situaciones de desempleo y a la debida protección en las situaciones de desempleo»*. Un concepto enormemente extenso que según interpretemos de una manera más o menos amplia puede llegar a abarcar prácticamente cualquier intervención en el mercado de trabajo o en la regulación de las relaciones laborales⁷. En cambio, para la Unión, según nos dice el artículo 125 del Tratado, *«los Estados miembros y la Comunidad se esforzarán, de conformidad con el presente título, por desarrollar una estrategia coordinada para el empleo, en particular para potenciar una mano de obra cualificada, formada y adaptable y mercados laborales con capacidad de respuesta al cambio económico, con vistas a lograr los objetivos definidos en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea y en el artículo 2 del presente Tratado»*. Aquí nos referimos a algo mucho más concreto, a una «estrategia» que es desarrollada en los artículos

7. Sobre esta Ley y sus contenidos, entre otros, F. CAVAS MARINEZ, «El nuevo Derecho del Empleo. A propósito de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo», Aranzadi Social, 2004; O. MOLINA HERMOSILLA & C. MOLINA NAVARRETE, «Más acá y más allá del trabajo: comentarios a la Ley 56/2003 de Empleo», Revista de Trabajo y Seguridad Social del CEF, nº251, 2004, p.23 sigts; A. MONTOYA MELGAR & R. CRISTÓBAL, «Comentarios a la ley de Empleo», Civitas, Madrid, 2004; J.J. ORCARAY REVIRIEGO, «La nueva Ley de Empleo», Justicia Laboral, 2003; M.A. PURCALLA BONILLA, «El Derecho del Empleo y la Ley de Empleo», Revista de Trabajo y Seguridad Social del CEF, nº 262, 2005, p.129 ss.



siguientes del Título de Empleo. Porque esto es lo que tenemos en Derecho Comunitario, un Título de Empleo dentro de los Tratados con un contenido muy preciso que es, en rigor, la política de empleo de la Unión.

Más aún. Existen instituciones y normativas europeas que desde nuestra perspectiva serían claramente parte de la política de empleo, pero que están fuera de este título y por lo tanto de esta política. Así ocurre, por ejemplo, con los fondos estructurales o con la libertad de circulación de los trabajadores. Las políticas de empleo nacional y europea ni siquiera son coextensas.

2.3. La jerga de la política de empleo

Una de las dificultades cuando se trata de la política de empleo comunitaria es la confusión terminológica que nos produce, ante la avalancha de denominaciones que se manejan en su diseño, desarrollo y aplicación. La jerga comunitaria gusta de crear expresiones elevadas para denominar a sus nuevas iniciativas; lo que es bueno en principio porque permite identificar cada nueva política, institución o procedimiento con una denominación específica e inequívoca. El problema surge cuando a la misma realidad se la denomina con diversos nombres, en función de la perspectiva que se utilice. O cuando no está claro si dos denominaciones se refieren exactamente a una misma realidad, o si por el contrario el contenido de uno no coincide perfectamente con el otro. En particular en este campo se manejan de forma indistinta varios nombres sin que se tenga claro si significan o no lo mismo.

Es frecuente también que se produzca un mimetismo de una a otra política europea, de tal modo que se acaban utilizando en una las que se crearon para otra. En nuestro caso, las continuas referencias a «procesos» de uno y otro tipo tienen su origen en otros ámbitos de la actividad de la Unión, y se han generalizado hasta el punto de convertirse en una forma común de creación de nuevas denominaciones. Lo mismo puede decirse de la utilización de expresiones como «estrategia» o «pacto».

Dicho esto se está en condiciones de prestar atención a algunas de estas denominaciones, intentando precisar a qué se refieren y en qué ámbito se originaron.

Tenemos, por un lado la «política de empleo», que ya hemos definido en sus términos comunitarios con un sentido muy preciso y concreto, alejado de la amplitud con que esta expresión se entiende en el ámbito de los Estados miembros. Política que supone un procedimiento, un papel y una competencia bien determinados para la Unión, y unos instrumentos típicos de actuación; cuya regulación aparece en el Título de Empleo del Tratado, desarrollada y modificada en Consejos Europeos posteriores. Desde un punto de vista jurídico estricto, su origen está en el Tratado de Ámsterdam de 1997, que es cuando se reconoce formalmente una política con este contenido al mismo nivel que el resto de las europeas; las intervenciones comunitarias anteriores sobre el mercado de trabajo y el empleo, que las hubo, son ajenas a este concepto técnico.

La política de empleo es sobre todo un procedimiento; por eso se habla en éste ámbito de «proceso de Luxemburgo». En este caso la expresión se explica porque fue en una reunión del Consejo Europeo celebrada en esta ciudad, la Cumbre Extraordinaria de Empleo de 1997, donde se puso en marcha. Este proceso es el fundamental de la política de empleo comunitaria; y aparecía ya recogido en el título de empleo tal cómo éste fue definido en el Tratado de Ámsterdam; se le llama de Luxemburgo y no de Ámsterdam porque fue en aquella ciudad que se decidió ponerlo en marcha antes de tiempo, anticipando su entrada en vigor a la del resto de la reforma de los Tratados. También en la Cumbre de Luxemburgo se desarrollaron las previsiones originales de Ámsterdam y se fijaron las primeras directrices que permitieron su puesta en funcionamiento.

No es éste, sin embargo, el único proceso que aparece mencionado en el ámbito de la política de empleo, sino que es preciso hacer referencia también a otros, como los procesos de Cardiff, de Colonia, de Lisboa... cada uno de los cuales llamado así por la ciudad en que se celebró la cumbre en la que fueron diseñados. Cada uno de éstos se refiere sin embargo a materias concretas, y su relación con el empleo puede ser más o menos cercana.

También se habla de la «Estrategia Europea de Empleo» (EEE), para hacer referencia a esta misma política europea. Se comienza a hablar de esta Estrategia en la Cumbre de Luxemburgo de 1997, y podemos considerar que esta expresión es sinónima de «proceso de Luxemburgo», aunque las instituciones comunitarias a veces la usan con un sentido más amplio.

No es la única «Estrategias» con la que nos encontramos en este campo. Existe también la llamada «Estrategia de Lisboa», cuyo origen está en la Consejo Europeo Extraordinario celebrado en esta ciudad en marzo de 2000, y que aún teniendo impacto en la política de empleo comunitaria no puede confundirse con ella.

Menos se habla ya de la «Estrategia de Essen», a pesar de su gran importancia para la puesta en marcha de esta política. Se origina en el Consejo Europeo de Essen de 1994, en la que Jefes de Estado y de Gobierno alcanzan un acuerdo en un doble plano. Desde un punto de vista sustantivo, elaboran un catálogo de medidas de empleo dirigidas a aquellos colectivos que, en este momento, se consideran más desfavorecidos; principalmente mujeres y menores. Desde un punto de vista adjetivo, se crea un procedimiento encaminado a coordinar las labores de los Estados miembros en materia de empleo. Por eso se habla también de un «proceso de Essen»⁸. En todo caso, estrategia y proceso fueron sustituidos a partir de 1997 por la Estrategia Europea de Empleo y el proceso de Luxemburgo.

8. Dicho procedimiento consistía en la recepción por parte de los Estados miembros de las medidas sustantivas, establecidas por la UE, en sus correspondientes programas plurianuales de empleo. Programas que, tras su elaboración, eran remitidos a las instancias comunitarias, que realizarían un análisis de los mismos. Después de éste, se dictaba un informe sobre la situación del empleo en la Comunidad. Tal procedimiento, en sí mismo considerado, no presentaba demasiadas deficiencias, por

Para complicar aún más las cosas, y poner en circulación más nuevas denominaciones, se han producido reformas o reformulaciones de estas estrategias, por lo que también tenemos «estrategias relanzadas» o «estrategias revisadas» de Lisboa, Luxemburgo...

Otra expresión frecuentemente utilizada es la de «Pacto Europeo por el Empleo», denominación ésta que resulta especialmente confusa para el intérprete que viene del Derecho estatal, sobre todo del Derecho del Trabajo. No se trata, como podría haber sido teniendo en cuenta que nos movemos en el ámbito de las relaciones laborales, de una manifestación de la concertación social a nivel europeo con participación de los interlocutores sociales de este ámbito, en la línea de los distintos «pactos por el empleo» que la experiencia española ha conocido en diversas Comunidades Autónomas. Ni tampoco es un acuerdo político suscrito entre los Estados miembros y las instituciones comunitarias, o una declaración de las éstas para fijar una posición política sobre un tema determinado; realidades éstas para las que las instituciones comunitarias suelen utilizar también esta expresión, hablando por ejemplo, de «Pacto de Estabilidad», o de «Pacto por la Confianza». En realidad, el Pacto Europeo por el Empleo es una combinación de tres «procesos» comunitarios, de los procesos de Luxemburgo, Cardiff y Colonia, cada uno con su propio objetivo particular, su propio método de funcionamiento y secuenciación.

Otra de las nociones que aparece con frecuencia en este ámbito es la de «Método abierto de coordinación», que suele confundirse con el proceso de Luxemburgo y con la Estrategia Europea de Empleo. Aunque existe una relación directa entre este proceso y aquél método, confundirlos resulta un error. El método abierto de coordinación (MAC) es un método político para desarrollo de actuaciones políticas por parte de los Estados, con un contenido variable pero de acuerdo con unos principios orientadores muy claros. El MAC se apoya en la experiencia del Proceso de Luxemburgo, pero es un sistema de actuación que puede utilizarse en distintos ámbitos, para desarrollar diferentes políticas comunitarias; de hecho se utiliza también en los procesos de convergencia de la protección social. Podríamos decir que es una derivación, ajuste y generalización del método propio de la EEE para ser utilizado en otros ámbitos⁹. Se empieza a hablar

lo que constituía un instrumento valioso a la hora de evaluar y calibrar la acción estatal en relación con el tema del empleo y, a su vez, se convertía en un mecanismo adecuado e idóneo para servir de canalización a la apuntada labor comunitaria de coordinación.

9. Como ejemplos de utilización del MAC en otros ámbitos al margen de la política de empleo, véanse la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento relativa a un método abierto de coordinación de la política comunitaria en materia de inmigración (COM(2001) 387—C5-0337/2002—2002/2181(COS)»; así como la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Modernizar la protección social para el desarrollo de una asistencia sanitaria y una asistencia de larga duración de calidad, accesibles y duraderas: apoyo a las estrategias nacionales a través del método abierto de coordinación»(COM(2004) 304 final); la "Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento

de él, en el sentido indicado, en la Cumbre de Lisboa de 2000, analizando precisamente el desarrollo del proceso de Luxemburgo hasta la fecha¹⁰. La conexión entre ambos es evidente, pero en modo alguno puede hablarse de una identidad total; todo lo más, la EEE es una manifestación, que no la única, del MAC.

También se habla de la «coordinación de las políticas de empleo de los Estados miembros», para referirse a la actuación de las instituciones comunitarias en este campo. Con ello se hace referencia, desde un punto de vista técnico-jurídico, a las competencias que la Unión ostenta en materia de empleo, partiendo de la perspectiva de los instrumentos de actuación comunitarios. Con esta expresión se está utilizando la terminología tradicional del Derecho Comunitario –que distingue entre coordinación, cooperación y armonización– para hacer referencia a un fenómeno nuevo, que ha generado sus propias reglas. Por eso esta denominación, surgida en torno a la Cumbre de Luxemburgo, ha tenido poca fortuna; pero ha renacido en torno a los debates sobre el Proyecto de Constitución Europea, en el que se fijan de una manera muy clara el papel de las competencias de la Unión en los diversos sectores y políticas, y entonces sí se habla de «coordinación de las políticas económicas y de empleo» (art.14).

3. LAS BASES CONSTITUCIONALES DE LA POLÍTICA DE EMPLEO

3.1. La Constitucionalización del Empleo en el Tratado de Ámsterdam

Para estudiar el Título de Empleo tendremos que remontarnos al Tratado de Ámsterdam¹¹, que es el que lo introdujo en el articulado de los Tratados

Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones-Refuerzo de la dimensión social de la Estrategia de Lisboa: racionalización del método abierto de coordinación en el ámbito de la protección social"; y la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la política común de asilo, por la que se introduce un método abierto de coordinación» (COM(2001) 710 final).

10. A grandes rasgos, este método supone la determinación de directrices y calendarios específicos para lograr los objetivos; el establecimiento de indicadores cuantitativos y cualitativos, y de puntos de referencia; y la comparación de las prácticas idóneas.

11. Sobre los aspectos sociales del Tratado de Ámsterdam, entre otros muchos: BARNARD, «*The United Kingdom, the Social Chapter and the Amsterdam Treaty*», *Industrial Law Journal*, septiembre 1997, p.275 ss.; BETTEN, «*The Amsterdam Treaty: some general comments on the New Social Dimension*», *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, otoño 1997, p.188; de la misma, «*The democratic deficit of participatory democracy in Community Social Policy*», *European Law Review*, nº1, 1998, p.20 ss.; BLANPAIN, «*The Treaty of Amsterdam (1997) and beyond: the end of the European Social Model?*», Luxemburgo, 1997; GALIANA MORENO, «Aspectos sociales del Tratado de Ámsterdam», *Revista Española de Derecho del Trabajo*, nº88, 1998, p.189 sigs; GOETSCHY & POCHE, «*The Treaty of Amsterdam: a new approach to employment and social affairs?*», *Transfer*, nº3, 1997, p. 607 ss.; GÓMEZ MUÑOZ, «Empleo, crecimiento y convergencia tras las reformas de Ámsterdam y la Cumbre de Luxemburgo (Un análisis de la nueva Política Social Comunitaria en la Europa de la Moneda Única)», *Relaciones Laborales*, nº7, 1998, pgs. 66 y ss; ILLESCAS ORTIZ, «Una Unión al servicio del ciudadano», en OREJA AGUIRRE

Fundacionales¹². Como es sabido, este Tratado supone un paso decisivo en la construcción de una política comunitaria de empleo, continuando con la tendencia, iniciada años atrás, de priorizar el empleo entre los objetivos y las intervenciones comunitarias¹³. Desde la perspectiva de esta política existe una clara frontera entre todos los desarrollos anteriores a la Cumbre de Ámsterdam y su Tratado, y lo ocurrido posteriormente, puesto que es a partir de éste que podemos hablar propiamente de la existencia de una política de empleo comunitaria.

La voluntad de impulsar el empleo estuvo ya presente en toda la negociación del Tratado. En efecto, en la cumbre de Ámsterdam los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la Unión ya expresaron su disposición a hacer del empleo una de las prioridades de la Unión. De hecho, en las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Ámsterdam, de 16 y 17 de junio de 1997, se incluyó como anexo un documento sobre «*Empleo, Competitividad y Crecimiento*», en el que este Consejo «*reafirma la importancia que concede al fomento del empleo y a la reducción de los niveles de desempleo existentes en Europa, que son inaceptablemente altos*»¹⁴.

En esta misma cumbre se elaboró una «*Resolución del Consejo Europeo sobre Crecimiento y Empleo*», que parte de que «*es imperativo dar un nuevo impulso para mantener decididamente el empleo en un primerísimo lugar entre los temas de la agenda política de la Unión*», y que a partir de esta afirmación desarrolla una serie de líneas de actuación que marcarán las actividades posteriores de la Unión y de los Estados miembros en este campo¹⁵. Por lo que se refiere a su valor jurídico, éste es escaso, ya que esta Resolución el Consejo Europeo se limita a invitar «*a todas las partes, en concreto los Estados miembros, el Consejo y la Comisión, a que se comprometan de forma decidida en la ejecución de estas disposiciones*»¹⁶,

(coord.), «El Tratado de la Ámsterdam de la Unión Europea. Análisis y comentarios», Madrid, 1988, p.201 ss.; NOGUEIRA GUASTAVINO, «Crónica Internacional y Comunitaria. Los aspectos sociales del Tratado de Ámsterdam», *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº7, 1998, p.185 sigts.; RODRIGUEZ-PIÑERO BRAVO-FERRER, «De Maastricht a Ámsterdam: Derechos sociales y empleo», *Relaciones Laborales*, nº4, 1998; RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, «Aspectos sociales del Tratado de Ámsterdam», en ARAGON MEDINA, Euro y Empleo, Consejo Económico y Social, Madrid, 1999.

12. Este apartado se apoya en gran medida en un trabajo anterior, M.E. CASTELLANO BURGUILLOS & M. RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, «La política de empleo de la Unión Europea», *Trabajo*, nº 10, 2000.

13. Sobre el papel de las cuestiones sociales y de empleo en esta Cumbre, véase RODRÍGUEZ-PIÑERO BRAVO-FERRER, «Los derechos sociales fundamentales y la conferencia intergubernamental», *Relaciones Laborales*, tomo 1997-I; y GOMIS, *La política social y de empleo en el Tratado de Ámsterdam*, CES, Madrid, 1999, p.93 ss.

14. Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Ámsterdam, p.9.

15. Resolución del Consejo Europeo sobre Crecimiento y Empleo, de 16 de junio de 1997, SN 150/97 (ANEXO), p.9.

16. Punto 12 de las Conclusiones de la Presidencia, *op.cit.*, p.14.

así como a pedir a *»los interlocutores sociales que asuman plenamente sus responsabilidades en el marco de sus respectivas esferas de actividad»*¹⁷.

El resultado de esta apuesta es el ascenso del empleo a la categoría de objetivo comunitario, y su propia constitucionalización, de un lado; y la introducción de un nuevo título monográfico sobre esta cuestión, de otro. En relación con esta reforma se considera que el *«Consejo debería intentar que las disposiciones pertinentes de este Título sean inmediatamente aplicables. Y se pone de relieve la vital importancia del vínculo existente entre la creación de empleo, la capacidad de encontrar trabajo y la cohesión social»*¹⁸; lo que pone de manifiesto una vez más la importancia que se atribuye al tema.

Se ha dicho que el Tratado de Ámsterdam supuso en materia laboral la «constitucionalización de la política social comunitaria»; esto es, en esta reforma los aspectos sociales fueron elevados desde la posición secundaria que habían ocupado hasta la fecha hasta una posición de primer orden, dentro del texto del mismo Tratado como parte integrante de la Constitución Europea¹⁹. En la Unión Europea que sale de este Tratado la política social aparece como una de las políticas principales de la Comunidad; y dentro de ella el empleo alcanza un estatus singular. Lo que se ha traducido también en una «europeización de la política de empleo», que hasta entonces había sido marcadamente nacional.

3.2. El empleo como prioridad de la Unión en los Tratados

En términos generales puede decirse que el empleo se constituye como una de las prioridades fundamentales de la Unión en el Tratado de Ámsterdam, apareciendo reflejada esta preocupación una y otra vez a lo largo de su articulado y del extenso paquete de anexos que lo acompaña²⁰. Por todas partes aparecen menciones al pleno empleo, a la promoción de «un alto nivel de empleo», etc..., empezando por la misma Exposición de Motivos del Tratado de la Unión. Quizás lo más destacable sea la introducción del empleo entre los «objetivos de la Unión»; en efecto, en el Tratado de la Unión Europea se incluye en el artículo 2 entre estos objetivos el siguiente:

«promover el progreso económico y social, un alto nivel de empleo y conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible, principalmente mediante la creación de un

17. *Ibidem*, en punto 13.

18. Conclusiones de la presidencia del Consejo Europeo de Ámsterdam. *Ibidem*.

19. Me remito al magnífico trabajo de J.M. GÓMEZ MUÑOZ, «Empleo, crecimiento y convergencia tras las reformas de Ámsterdam y la cumbre de Luxemburgo», *Relaciones Laborales*, nº7, 1998.

20. En extenso J. M. MORALES ORTEGA, «La comunitarización del empleo», Monografías de Temas Laborales, Sevilla, 2002, *passim*. También ALQUÉZAR PÉREZ, «La creación de empleo en Europa. Análisis de los objetivos del Tratado de Ámsterdam y las conclusiones de la Cumbre de Luxemburgo sobre el empleo: una perspectiva local», en ARAGON REYES (coord.), *Euro y empleo*, CES, Madrid, 1998.

espacio sin fronteras interiores, el fortalecimiento de la cohesión económica y social y el establecimiento de una unión económica y monetaria que implicará, en su momento, una moneda única, conforme a las disposiciones del presente Tratado»;

Un segundo aspecto que nos demuestra este nuevo papel de la política de empleo es el de lo que el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea denomina «principios» de la Comunidad, en los que expresa sus objetivos y finalidades: el artículo 2, en el que se expresa «la misión» de la Comunidad, se señala lo siguiente:

«la Comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetaria y mediante la realización de las políticas o acciones comunes contempladas en los artículos 3 y 3.A, un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un alto nivel de empleo y de protección social, la igualdad entre el hombre y la mujer, un crecimiento sostenible y no inflacionista, un alto grado de competitividad y de convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente, la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros»

La inclusión del empleo entre los objetivos de la Unión no se limita a lo que podemos considerar objetivos generales de ésta, sino que se reiteran con ocasión de algunas de sus políticas concretas. Así, y con independencia de lo que luego se dirá respecto de la política de empleo propiamente dicha, es de destacar cómo también el artículo 136 del Tratado ha dado al empleo un papel de primer orden entre los objetivos que la Comunidad debe perseguir en su política social: se señalan entre éstos «*la promoción del empleo*», y «*el desarrollo de los recursos humanos para conseguir un nivel de empleo elevado y duradero*». Para conseguir estos fines la Comunidad «*apoyará y completará la acción de los Estados miembros*».

El resultado final de todo este proceso es que aparecen entremezclados, y por ello en igualdad de condiciones, objetivos económicos y sociales, que se corresponden con las distintas políticas tradicionales de la Comunidad. Al menos a nivel de principios, la política social ostenta una categoría equivalente a la de otras políticas comunitarias. Y dentro de esta política, entendida en sentido amplio, la temática del empleo ocupa un lugar central.

Coherentemente con esta priorización del empleo entre las políticas comunitarias, el Tratado de Ámsterdam introduce un nuevo título en su articulado, dedicado de forma monográfica a la cuestión del empleo. Se trata del Título VIII, que incluye los artículos 125 a 130²¹. En este Título se establece una auténtica política de empleo con plena entidad y autonomía, cuyas líneas esenciales analizaremos

21. Que originariamente aparecieron como Título V bis, artículos 109N a 109S, usando esta numeración como consecuencia de ser un título intercalado entre los artículos tradicionales del Tratado.

inmediatamente. Esta política se presenta formalmente independiente de la «política social» en sentido estricto, y en pie de igualdad con ésta. Materialmente, en la regulación que de ella hace el Tratado se separa también de la política social tradicional, ya que aparece fuertemente influenciada por las técnicas normativas utilizadas en la política económica y monetaria.

La apuesta por el empleo es importante. En realidad, es la auténtica innovación del Tratado de Ámsterdam, su gran apuesta en el campo social. Quizás más importante aún que la otra gran novedad del Tratado, la integración del capítulo social en su articulado²². Es por la vía de la política de empleo por donde la Comunidad va a ofrecer a sus ciudadanos la sensibilidad social que éstos le exigen; es principalmente por esta vía que se va a conseguir ese equilibrio entre lo social y lo económico que se fijan como nuevos objetivos de la Unión, superando el «déficit social» del que la Unión todavía adolece²³. Por ello se ha dicho que el empleo es «el gran descubrimiento del Tratado de Ámsterdam»; pero también que su tratamiento en éste supone el paso «de la nada al todo»²⁴ que puede resultar arriesgado.

3.3. El Título de Empleo

La introducción de un nuevo título sobre empleo, en paralelo al tradicional sobre política social, es expresivo de la posición de esta política dentro del esquema de las comunitarias²⁵. La independencia del Título VIII respecto del IX, el de política de empleo se explica por al menos tres razones. La primera es de índole política, pues expresa la trascendencia o importancia que se le da en el Tratado, en pie de igualdad a otras políticas con mayor tradición. En lo que a nosotros interesa, a partir de Ámsterdam hay que pensar en el Derecho Social Comunitario en términos tripartitos, con tres grandes bloques o núcleos temáticos: libertad de circulación de trabajadores, política de empleo y armonización de los ordenamientos laborales de los Estados miembros. Con esto se supera la tradicional articulación en dos grandes bloques que hace ya muchos años definía POCAR: Derecho Comunitario del Trabajo, y Derecho del mercado de trabajo europeo²⁶.

22. Entre otros, RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, *ibídem*; y TORRENTS MARGALEF, «La merecida normalización de la política social comunitaria», *Documentación Laboral*, nº61, 2000, p. 105 ss.

23. GOMIS, *op.cit.*, p.93.

24. GÓMEZ MUÑOZ, *op.cit.*, p.83.

25. Existe ya una cierta bibliografía monográfica sobre este capítulo. Entre otros, GOMIS, *op.cit.*, p.93 y ss.; NAVARRO NIETO, *El tratamiento de la política de empleo en la Unión Europea*, Consejo Económico y Social, Madrid, 2000, p.12 ss.; ORTIZ LALLANA, «La Unión Europea y las políticas activas de empleo», *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº17, 1999, p.23; CASTELLANO BURGUILLOS & RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, «La política de empleo de la Unión Europea», *Trabajo*, nº 10, 2000.

26. POCAR, *Derecho Comunitario del Trabajo*, Civitas, Madrid, 1985.

La segunda razón es técnica: la política de empleo se articula de forma independiente porque es distinta a las otras, porque no es una política social, ni puede englobarse con ésta. Se trata de una política diferente, a medio camino entre lo económico y lo social, que toma instrumentos de una y de otra manteniendo su autonomía²⁷.

La tercera razón tiene que ver con los instrumentos normativos y las competencias de las instituciones comunitarias en cada una de estas políticas, que mientras que en el tradicional de política social son de armonización, en el nuevo de empleo lo son de coordinación.

El esquema del Título VIII es bastante simple: según la exposición de GOMIS, éste está formado por un primer grupo de tres artículos (125 a 127), en los que se fijan las finalidades que la Unión y sus miembros se fijan en materia de empleo. A continuación, el artículo 128 establece el procedimiento para la supervisión multilateral de estas políticas. El artículo 129 se refiere a las medidas de fomento del empleo. Y el artículo 130, finalmente, se refiere a cuestiones institucionales mediante la creación de un Comité de Empleo²⁸.

El punto de partida de esta nueva política comunitaria es el artículo 125, en el que se establecen sus objetivos; según este precepto

«Los Estados miembros y la Comunidad se esforzarán, de conformidad con el presente título, por desarrollar una estrategia coordinada para el empleo, en particular para potenciar una mano de obra cualificada, formada y adaptable y mercados laborales con capacidad de respuesta al cambio económico, con vistas a lograr los objetivos definidos en el artículo B del Tratado de la Unión Europea y en el artículo 2 del presente Tratado».

El compromiso de la Comunidad es explícito y evidente, si bien también expresamente limitado: los Estados y la Comunidad *«se esforzarán»*, y este esfuerzo sólo llega, en principio, a *«una estrategia coordinada»*. En el resto del articulado de este capítulo se hacen aún más evidentes estas limitaciones, de tal modo que todo él denota una preocupante falta de ambición de la Comunidad respecto de un problema cuya gravedad y consecuencias sin duda habrían exigido un posicionamiento más fuerte.

Esta falta de ambición se observa ya en la fijación del objetivo de esta política comunitaria, que es, como no podía ser de otra manera, el de conseguir *«un alto nivel de empleo»*, según se señala, en dos ocasiones, en el artículo 125. Se abandona así la referencia al pleno empleo como objetivo a conseguir que habían defendido determinados Estados miembros durante la negociación del Tratado²⁹.

27. RODRIGUEZ-PIÑERO BRAVO-FERRER, *op.cit.*, p.227.

28. GOMIS, *op.cit.*, p.99.

29. ILLESCAS ORTIZ, *op.cit.*, p.227.

Este abandono de una expresión «clásica y consagrada» en los Estados miembros, quizás por no ser realista³⁰, pone de manifiesto «una señal conformista o minimalista» de los firmantes del Tratado, que de alguna manera renuncian a buscar empleo para todos sus ciudadanos empleables³¹.

Más significativas son las limitaciones que se establecen a los instrumentos previstos en la política comunitaria de empleo: se trata de una «estrategia coordinada» entre los Estados y la Comunidad, en la que serán los Estados miembros los que desarrollarán sus respectivas políticas de empleo para conseguir los fines previstos. En el reparto de roles entre Estados miembros y Comunidad Europea aquéllos aparecen particularmente favorecidos, mientras que el papel de ésta es, en principio, reducido. Según el artículo 127 ésta contribuirá a la política de empleo «*mediante el fomento de la cooperación entre los Estados miembros, así como apoyando y, en caso necesario, complementando sus respectivas actuaciones*»; según el 129, el Consejo «*podrá adoptar medidas para alentar la cooperación entre los Estados miembros y apoyar la actuación de estos últimos en el ámbito del empleo*».

Además, la competencia comunitaria aparece expresamente limitada: así, en el artículo 127 se señala que la Comunidad «*respetará las competencias de los Estados miembros*»; en el 129 se limitan las facultades del Consejo de alentar la cooperación entre los Estados a la adopción de «*iniciativas destinadas a desarrollar los intercambios de información y buenas prácticas, facilitar análisis comparativos y asesoramiento, promover planteamientos innovadores y evaluar experiencias, en particular recurriendo a proyectos piloto*»; y en el mismo 129 se recuerda que «*estas medidas no incluirán armonización alguna de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros*».

Esta última mención constituye la base de todo el entramado normativo del título sobre empleo, actuando a la vez como cláusula de garantía de la competencia nacional y como límite expreso de la comunitaria³². Con ello en Ámsterdam se consagra y refuerza el denominado «modelo Essen» de política comunitaria de empleo: las políticas de empleo van a seguir siendo nacionales pero van a estar coordinadas desde la Comunidad³³. Por ello, quienes esperen hallar una política de empleo a un nivel semejante al de las demás comunitarias probablemente quedarán decepcionados³⁴.

30. RODRIGUEZ-PIÑERO BRAVO-FERRER, *op.cit.*, p.8.

31. ILLESCAS ORTIZ, *ibidem*.

32. De auténtica «prohibición de armonización» habla ILLESCAS ORTIZ, en *op.cit.*, p.228.

33. RODRIGUEZ-PIÑERO BRAVO-FERRER, *op.cit.*, p.8.

34. Esta es al menos la opinión de BETTEN, «The Amsterdam Treaty: some comments on the new social dimension», *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, otoño 1997, ph.189.

El compromiso asumido por los Estados tampoco parece, a primera vista, excesivo: tendrán que «*contribuir al logro*» de los objetivos de la política de empleo; deberán considerar el fomento del empleo «*como un asunto de interés común*»; y quedan obligados a «*coordinar sus actuaciones en el seno del Consejo*», todo ello por mandato del artículo 126.

Ahora bien, este reparto de papeles de partida entre los Estados y la Comunidad se ve en gran medida alterado por el procedimiento previsto por el artículo 128, quizás el aspecto más relevante de todo el capítulo de empleo, en el que se incrementan significativamente las obligaciones del Estado en esta materia. El punto de partida de todo este procedimiento es el reconocimiento de una nueva obligación-competencia de las instituciones comunitarias: examinar anualmente la situación del empleo en la Comunidad y adoptar conclusiones al respecto. Esta competencia aparece residenciada en el Consejo Europeo, lo que demuestra la importancia que se atribuye a este procedimiento; y es un elemento más, la fase final de un procedimiento largo y complejo que se reiterará año tras año cuyas fases se suceden de forma cíclica sin solución de continuidad, apoyándose las unas en las otras sin que resulte fácil identificar un principio y un final. Se trata, según se ha dicho, de un «círculo cerrado»³⁵.

En principio, pues, el resultado final de todo este proceso será la elaboración por el Consejo Europeo de unas «conclusiones» sobre la situación del empleo en la Comunidad; éstas serán, en realidad, el resultado final de todo un proceso en el que intervendrán numerosos sujetos, por lo que la actividad del Consejo Europeo de «*examinar anualmente la situación del empleo*» será más pasiva que otra cosa. El procedimiento del artículo 128 se inicia, sin embargo, también con las conclusiones del Consejo Europeo, se supone que las de año anterior al que corresponda a cada procedimiento en concreto. A grandes rasgos, el procedimiento funciona así:

1. A partir de las conclusiones del Consejo Europeo, el Consejo elaborará anualmente «orientaciones» que los Estados miembros «tendrán en cuenta» en sus respectivas políticas de empleo; en la elaboración de estas orientaciones aparecen involucradas distintas instituciones comunitarias:
 - El Consejo Europeo, como se vio, elabora las conclusiones sobre las que «se basarán» las orientaciones.
 - La Comisión elabora la propuesta de orientaciones.
 - El Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social, el Comité de las Regiones y el Comité de Empleo son consultados.
 - El Consejo aprueba por mayoría cualificada.
2. Cada Estados miembro recibe las orientaciones del Consejo, y en el desarrollo de su política de empleo propia las tiene en cuenta.

35. ILLESCAS ORTIZ, *op.cit.*, p.230.

3. Cada Estado miembro elabora un informe anual sobre su política nacional de empleo, que facilita al Consejo y a la Comisión.
4. El Consejo, basándose en estos informes, y tras recibir las opiniones del Comité de Empleo, examinará anualmente la aplicación de las políticas nacionales de empleo por cada Estado miembro, «a la vista de las orientaciones referentes al empleo».
5. El Consejo, sobre la base del resultado de este examen anual, prepara conjuntamente con la Comisión un «informe anual sobre la situación del empleo», y sobre la aplicación de sus orientaciones para el empleo, para el Consejo Europeo, mediante el cual éste podrá:
 - examinar la situación del empleo, anualmente como le ordena el apartado 1º;
 - comprobar la aplicación de las orientaciones para el empleo, elaboradas por el Consejo cada año de acuerdo con lo previsto en el apartado 2º;
 - elaborar las «conclusiones» que servirán de base para la elaboración de nuevas orientaciones para el año siguiente, en cumplimiento de los apartados 1º y 2º de este artículo; con lo que empezará de nuevo todo el proceso.
6. Eventualmente el Consejo de Ministros podrá formular recomendaciones a los Estados miembros en la fase de examen de sus informes anuales, a la vista de éstos y «si lo considera pertinente». Estas recomendaciones se tomarán por mayoría cualificada, y sobre la base de una recomendación previa de la Comisión, al cual es igualmente destinataria de los informes anuales de los Estados.

Se trata, como se observa, de un procedimiento enormemente complejo, que se repite de forma continuada y cíclica, y en el que intervienen la mayoría de las instituciones comunitarias. Las conclusiones del Consejo Europeo son, a la vez, el principio y el final de todo el procedimiento.

Las obligaciones que este procedimiento impone a los Estados miembros son diversas: primero, claro está, dar cumplimiento a las exigencias procedimentales previstas por el artículo 128, elaborando sus informes anuales y enviándolos a la Comisión y al Consejo; pero es posible, en segundo lugar, deducir otras obligaciones de carácter material, implícitamente establecidas por este artículo del Tratado. La más importante es la de adecuar su política de empleo a las orientaciones anuales elaboradas por el Consejo; no está muy claro hasta qué punto queda vinculado cada Estado por éstas, ya que, en principio, es competencia suya diseñar su propia política de empleo; y lo que la Comunidad le envía no son más que «orientaciones», indicando su denominación que no son estrictamente vinculantes. Pero lo que sí queda claro es que de alguna manera se le va a exigir una cierta responsabilidad política si no se adapta a éstas orientaciones, debiendo explicitar su incumplimiento, del que quedará constancia en el informe anual con-

junto y en las conclusiones del Consejo Europeo; y debiendo además someterse a la eventual recomendación que le dirija el Consejo, que de nuevo no será vinculante pero que indudablemente tendrá un peso político considerable.

El resultado final de la operación de todo el capítulo de empleo supone un curioso equilibrio de competencias estatales y comunitarias, en el que los Estados mantienen el núcleo de sus competencias en esta materia, pero sometidos a la presión de instrumentos de presión política por las autoridades comunitarias y los demás Estados. Y en el que se declara la responsabilidad de unos y otros en la lucha contra el desempleo, que aparece como una de las prioridades tanto de la Unión como de sus miembros.

Para apoyar tanto el funcionamiento de este procedimiento como la puesta en práctica de las distintas iniciativas posibles el artículo 130 prevé la creación, por el Consejo y previa consulta al Parlamento Europeo, de un Comité de empleo, órgano de carácter consultivo para fomentar esta coordinación entre los Estados miembros en materia de políticas de empleo que supervisará la situación del empleo y de las políticas de empleo de los Estados miembros y de la Comunidad.

Desde una perspectiva de Derecho del Trabajo los instrumentos que se prevén expresamente son sospechosamente flexibilizadores: «potenciar una mano de obra cualificada, formada y adaptable» y «potenciar mercados laborales con capacidad de respuesta al cambio económico». Es llamativo que sean éstos los únicos medios que aparecen expresamente señalados por el artículo 125 como adecuados para conseguir estos fines en materia de empleo, por más que no lo sean de forma exclusiva. Parece un guiño a las posiciones más favorables a la flexibilización y a la desregulación de los mercados de trabajo, que quizás se explique como un precio a pagar por la inclusión de un capítulo sobre empleo en el Tratado.

De la misma manera cabe analizar las distintas referencias que se hacen en todo el capítulo a la subordinación de la política de empleo a la económica: de acuerdo con el artículo 126, apartado 1º, las políticas de empleo de cada Estado deberán desarrollarse «de forma compatible con las orientaciones generales de las políticas económicas de los Estados miembros y de la Comunidad»; y de acuerdo con el artículo 128, apartado 2º, las orientaciones anuales para el empleo que elabore el Consejo deberán «ser compatibles con las orientaciones generales adoptadas con arreglo a lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 103».

También sorprende el escaso papel que se reconoce en todo este capítulo a los interlocutores sociales³⁶, que sólo aparecen expresamente mencionados, y de pasada, en el artículo 126, cuando se afirma que los Estados miembros se plantearán el fomento del empleo «teniendo en cuenta las prácticas nacionales relativas a

36. En extenso BETTEN, «The democratic deficit of participatory democracy in Community Social Policy», *European Law Review*, vol.23, nº1, 1998, p.20 ss.

las responsabilidades de los interlocutores sociales»; ni siquiera se prevé su presencia en el Comité de Empleo creado por el artículo 130, ya que este estará formado por dos miembros designados por cada Estado y por la Comisión. Ahora bien, ello no excluye en modo alguno que puedan participar en la puesta en práctica de este capítulo: a nivel nacional, de acuerdo con los procedimientos de consulta previstos en cada Estado miembros (a esto parece referirse el artículo 126); y a nivel comunitario, a través de la intervención del Comité Económico y Social en el procedimiento previsto en el artículo 128.

4. EL PROCESO DE LUXEMBURGO

4.1. Identificación del proceso

El llamado proceso de Luxemburgo no es más que la puesta en práctica del procedimiento previsto en el Título de Empleo del Tratado. Debiera ser conocido, por ello, como el proceso de Ámsterdam, pues se trata del mecanismo establecido por el artículo 128 del Tratado de la Comunidad Europea, introducido por esta reforma de 1997. Es, de todos los procesos integrados en el Pacto Europeo por el Empleo, el más directamente relacionado con éste, y de hecho se le suele considerar como el único integrante de la política de empleo comunitaria, lo que no es exacto.

Su denominación se debe a que fue establecido en la Cumbre de Luxemburgo de 1997, celebrada en esta ciudad los días 20 y 21 de noviembre de 1997. Esta reunión fue la primera cumbre comunitaria dedicada de forma monográfica a tratar el tema del empleo. De hecho, se le denominó técnicamente como «Consejo Europeo Extraordinario sobre el Empleo». Sus conclusiones cumplen una doble función. De un lado, contienen el desarrollo y la concreción de lo previsto en el título sobre el empleo introducido por el Tratado de Ámsterdam, viniendo sus conclusiones a clarificar el funcionamiento de todo el sistema. Clarificación y desarrollo que eran absolutamente necesarios, en los términos en que la cuestión había quedado en la reforma del Tratado. Sin Luxemburgo lo acordado en Ámsterdam no hubiera podido ser aplicado. De hecho, en sus conclusiones se le dio eficacia jurídica inmediata a un título que de otra manera habría tenido que esperar para entrar en vigor³⁷.

Las conclusiones de la Cumbre de Luxemburgo cumplieron una segunda función, la de recoger las orientaciones sobre el empleo para el año 1998, haciendo posible esta aplicación inmediata del Título VIII. En palabras de la Comisión

37. En efecto, en virtud de lo previsto en el apartado 3º de las conclusiones, «el Consejo Europeo decidió que las disposiciones pertinentes del nuevo título sobre el empleo del Tratado de Ámsterdam tengan efectos inmediatos», lo que permitirá «de hecho la aplicación anticipada de las disposiciones relativas a la coordinación de las políticas del empleo de los Estados miembros a partir de 1998».

Europea, Luxemburgo supuso el «Lanzamiento de la Estrategia Europea de Empleo».

El proceso de Luxemburgo así establecido ha venido funcionando desde esta fecha sin interrupción, y siendo objeto de evaluaciones posteriores en las cumbres que han tenido lugar con posterioridad a esta fecha. Ha sido objeto también de modificaciones y ajustes posteriores, que hacen que el actualmente operativo no sea exactamente igual que el diseñado en esta Cumbre, como veremos inmediatamente.

4.2. El proceso original (1997-2003)

En las Conclusiones de la Cumbre de Luxemburgo se modificó la terminología del Título VIII. Se introduce, así, una nueva terminología, que no aparecía en Ámsterdam, hablándose de «directrices para el empleo» para denominar lo que el Tratado de la Comunidad Europea llama «orientaciones comunes». Sobre estas directrices para el empleo, elaboradas anualmente por el Consejo, se basará toda la política comunitaria en esta materia.

Las directrices serán definidas para toda la Unión, basadas en un «*análisis común de la situación y de los ejes generales de la política que deberá llevarse a cabo para reducir el desempleo de manera duradera*». En concreto, deberán fijar unos objetivos concretos, cuya realización será supervisada periódicamente conforme a un procedimiento común de evaluación de resultados». Las conclusiones son sumamente prudentes respecto de la aplicación de las directrices, pues afirma que ésta podrá variar «*según su naturaleza, sus efectos para los Estados miembros y sus destinatarios*». Señala, en todo caso, tres requisitos que las directrices deberán cumplir en todo caso:

- deberán respetar el principio de subsidiariedad;
- deberán respetar las competencias de los Estados miembros, incluidas las de sus entidades regionales;
- deberán ser compatibles con las orientaciones generales de política económica;

El papel de los Estados Miembros se centra sobre todo en la elaboración de lo que se denomina «plan de acción nacional para el empleo». A grandes rasgos, estos planes se definen como la concreción para cada Estado miembro de las directrices para el empleo, en forma de objetivos nacionales, objetivos que serán cuantificados «*siempre que sea posible y oportuno*», y a los que acompañará un elenco de medidas nacionales para su puesta en práctica. La suma de estos objetivos y de los instrumentos para conseguirlos en cada Estado miembro, de acuerdo con las directrices para el empleo comunes, constituye su «plan de acción nacional para el empleo», a cuya elaboración viene obligado por mandato del Tratado CE.

La utilización de esta técnica se justifica en las Conclusiones porque mediante los planes nacionales se podrán adaptar las directrices para el empleo a las carac-

terísticas y a la situación concreta de cada Estado, así como a los medios administrativos y financieros de que dispongan. Los Estados podrán seleccionar no sólo los objetivos a conseguir, sino también las soluciones por las que se opta, e incluso los plazos previstos para lograr los resultados pretendidos, de forma coherente con el reconocimiento que en el Tratado de Ámsterdam se hacía de su competencia exclusiva en materia de diseño de las políticas de empleo.

Si bien se indica que estos planes serán elaborados «*con una perspectiva plurianual*», cada Estado miembro deberá elaborar el suyo cada año. El plan deberá ser remitido cada año a la Comisión y al Consejo, acompañado de un informe sobre las condiciones para su desarrollo. El objetivo de esta obligación es múltiple:

- permitir que el Consejo examine «*la manera en que los Estados miembros hayan trasladado las directrices a su política nacional*», lo que parece indicar un cierto grado de vinculación jurídica de aquéllos por éstas;
- suministrar al Consejo la información necesaria para que éste elabore su informe anual al Consejo Europeo;
- hacer posible un «*principio de vigilancia multilateral*» del cumplimiento por parte de cada Estado de sus obligaciones en la materia, inspirado en el que se utilizó durante el proceso de convergencia económica.

En Ámsterdam no quedó clara la eficacia jurídica de las que ahora se denominan «directrices para el empleo». Tampoco en Luxemburgo ha quedado la cuestión bien resuelta: es evidente que se mantiene la plena competencia de los Estados en el diseño de sus políticas de empleo, instrumentada jurídicamente en lo amplio de su poder de decisión al establecer sus planes de acción respectivos; pero también se prevé que el Consejo «*examinará anualmente la manera en que los Estados miembros hayan trasladado las directrices a su política nacional*». Y, sobre todo, se afirma expresamente que «*es crucial para la coherencia y eficacia del proceso, que todos los Estados miembros utilicen las directrices en el análisis de su propia situación, así como en la definición de su política, y que definan su actitud con respecto a cada una de ellas en su plan de acción nacional para el empleo*». Queda claro que los Estados deben acomodar sus medidas de empleo nacionales a la ordenación prevista por las directrices emanadas de las instituciones comunitarias, si quiera en lo que a su ordenación y sistemática se refiere; en cuanto al contenido, la clara atribución de la competencia sobre su determinación al Estado parece dejarles a éstos toda la libertad.

El Consejo Europeo reconoce expresamente la inspiración de todo este proceso en el seguido para poner en práctica la convergencia económica: las directrices para el empleo «*se inspiran directamente en la experiencia adquirida en el control multilateral de las políticas económicas*» (apartado 3); la estrategia coordinada para el empleo «*se inspira mutatis mutandi, en el método seguido para la convergencia económica, salvando las diferencias que existen entre los dos ámbitos*» (apartado 13); y se sigue un procedimiento de implementación de las directrices

«análogo con el principio de la vigilancia multilateral aplicado en el proceso de convergencia económica» (apartado 16). Ello no obstante, y de una forma bastante paradójica, denomina a todo este proceso como «un método innovador»³⁸. Lo que queda claro en todo caso es que en política de empleo se intenta lograr lo mismo que ya se había conseguido en política económica general: en las palabras del Consejo, «la misma voluntad de convergencia hacia objetivos comunes, verificables y actualizados periódicamente» (apartado 3).

Otra novedad de las Conclusiones de la Cumbre de Luxemburgo respecto a lo previsto en el Tratado de Ámsterdam se refiere al papel de los interlocutores sociales, prácticamente excluidos de la versión original del título VIII introducida entonces. Así, el Consejo inicia sus conclusiones haciendo «un llamamiento a la movilización de todos los agentes. Estados miembros, regiones, interlocutores sociales, instituciones comunitarias, a fin de aprovechar la oportunidad única que se ofrece hoy día de cambiar el curso de las cosas asociándose a la nueva andadura coherente y resuelta definida por el Consejo Europeo» (apartado 7). Más en concreto, en el apartado 18 se afirma que «en el marco del necesario fortalecimiento del diálogo social los interlocutores sociales, a cualquier nivel, participarán en todas las etapas de este proceso, y aportarán su contribución al desarrollo de las directrices».

Para responder a los objetivos marcados por el Proceso de Luxemburgo, tras la revisión llevada a cabo por la Comisión, teniendo en cuenta las Conclusiones extraídas del Consejo Europeo de Lisboa y todas las actuaciones anteriores, en el sentido de proponer los aspectos sobre los que debían incidir las políticas de empleo nacionales, se aprueban desde el año 1998 las Directrices comunitarias para la elaboración de esos planes nacionales. Durante los primeros años de funcionamiento de este proceso el Consejo mantuvo una marcada continuidad, centrándose en cuatro aspectos a los cuales los Estados miembros deberán prestar una especial atención al elaborar los planes nacionales de empleo:

- a) La mejora de la capacidad de inserción profesional, en especial, de los jóvenes y de los desempleados de larga duración.
- b) El desarrollo del espíritu de empresa y creación de empleo.
- c) El fomento de la capacidad de adaptación de las empresas y de sus trabajadores, incidiendo en la organización del trabajo de forma flexible, aunque sin olvidar la seguridad y calidad en el empleo.
- d) El refuerzo de las políticas de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, con el objetivo de elevar la tasa de empleo femenino.

38. Se trata, por otra parte, de un procedimiento bastante similar al utilizado por el Consejo de Europa para verificar el cumplimiento de la Carta Social Europea, según recuerda BETTEN, que indica también la escasa eficacia que en la práctica ha tenido este procedimiento; en *op.cit.*, p.189.

LAS DIRECTRICES PARA EL EMPLEO EN EL PERÍODO 1997-2003

- la empleabilidad ampliada a todo el ciclo vital a fin de englobar el abandono prematuro de la escuela, la prevención del desempleo, un mercado de trabajo más inclusivo y la promoción de una actualización continua de las competencias;
- el espíritu empresarial, incluida la mejora del entorno empresarial y la disminución de la presión fiscal del empleo mediante reducciones de las cotizaciones a la seguridad social, entre otras cosas;
- la adaptabilidad, la creación de empleo más flexible, la introducción de un tiempo de trabajo más flexible previa concertación con los interlocutores sociales y la búsqueda de un equilibrio entre flexibilidad y seguridad;
- la igualdad de oportunidades y la reducción de las diferencias entre hombres y mujeres en el mercado de trabajo, la conciliación de la vida profesional y la vida familiar, y el incremento de la oferta de guarderías.

Fuente: Comisión Europea

4.3. La reforma del modelo (2003–)

El carácter periódico y secuencial del proceso de Luxemburgo no se acaba en los ciclos anuales señalados, sino que se incluyen unos plazos más dilatados para su evaluación. En concreto se preveía una primera evaluación de éste a los cinco años de su puesta en práctica, que fue iniciada en el año 2002 por una Comunicación de la Comisión³⁹, técnicamente conocida como una «revisión intermedia» que supuso el inicio de la renovación de la Estrategia Europea de Empleo⁴⁰. En este apartado se intentará resumir el proceso y sus efectos, a partir de las propuestas de la Comisión y las Conclusiones de los diversos Consejos Europeos que se pronunciaron sobre estos cambios.

39. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, de 17 de julio de 2002, relativa al balance de cinco años de aplicación de la Estrategia Europea de Empleo [COM (2002) 416 final.

40. Sobre esta reforma, en extenso, MORALES ORTEGA, *ibidem*; del mismo autor, «Los actores de la política de empleo», en M. RODRÍGUEZ-PINERO ROYO (dir.), *«Lecciones de Derecho del Empleo»*, 2ª edición, Tecnos, Madrid, 2006, p.261 ss. También el Informe del Consejo Económico y Social del Reino de España, *«La estrategia europea de empleo»*, Informe 1/2001, Madrid, 2001; así como el estudio de F. Rodríguez-Sañudo et al., «La política de fomento del empleo de calidad», en C. MOLINA NAVARRETE, *«Empleo y mercado de trabajo: nuevas demandas, nuevas políticas, nuevos derechos»*, Colección Andaluza de Relaciones Laborales, Sevilla, 2005, p.17 ss.

Pero es que junto a este proceso de reforma del proceso –si se quiere–, otros acontecimientos han incidido en la ordenación de la Estrategia Europea de Empleo. Éste ha sido el caso de la Cumbre de Lisboa de 2000, que puso en marcha su propia Estrategia que incluye entre otras materias al empleo. De esta manera han coincidido dos vectores de reforma, uno específico de la EEE, otro más amplio, cuya resultante final ha sido una nueva organización de la coordinación de las políticas de empleo, y una nueva ubicación de ésta dentro del conjunto de las políticas comunitarias.

En su primera Comunicación la Comisión fijó cuatro grandes temas principales que debían abordarse con vistas a la reforma de la EEE, a saber:

- Responder a los desafíos a medio plazo:
- Simplificar las directrices para el empleo sin mermar su eficacia:
- Mejorar la cooperación entre los diferentes agentes de la EEE:
- Mejorar la coherencia y la complementariedad en relación con los otros procesos comunitarios, en particular, las Orientaciones generales de política económica

A partir de evaluación se inicia un proceso de reforma en la Estrategia Europea de Empleo, que es finalmente acordada en el Consejo Europeo de Barcelona de 2002 en el que se decide proceder a modificar el proceso de Luxemburgo⁴¹. El punto de partida es una valoración positiva de la experiencia hasta la fecha, pero aceptando la conveniencia de una mejora: en palabras del Consejo Europeo, «*la Estrategia de Empleo de Luxemburgo ha demostrado su utilidad. La revisión intermedia de la Estrategia en 2002 deberá consolidar sus logros e incorporar las metas y objetivos acordados en Lisboa*».

Esta reforma se pone en marcha mediante una nueva Comunicación de la Comisión sobre el futuro de la Estrategia de Empleo en enero de 2003⁴². En esta comunicación se establecían objetivos concretos, y se abogaba por una mejor gobernanza de toda la Estrategia. Las nuevas directrices tienen tres objetivos globales:

- El pleno empleo, mediante el incremento de las tasas generales de empleo (67 % en 2005 y 70 % en 2010 de media para la Unión Europea), de las tasas de empleo de las mujeres (57 % y 60 %, respectivamente) y la de los trabajadores mayores (50 % en 2010).

41. Conclusiones de la Presidencia a la Cumbre de Barcelona; accesible en http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/70829.pdf. Sobre estas conclusiones, *vid* Consejo Económico y Social, *op. cit supra.*; y E. TERRADILLOS ORMAETXEA, «La interacción entre políticas activas de empleo y políticas económicas en la Unión Europea, el juego del método abierto de coordinación y sus efectos sobre la política de empleo española», *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº 59, 2006, p. 52.

42. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 14 de enero de 2003, «El futuro de la estrategia europea de empleo (EEE) –una estrategia para el pleno empleo y mejores puestos de trabajo para todos» [COM (2003) 6 final].

- La calidad y la productividad en el trabajo
- Cohesión y mercado laboral que fomente la inserción de todas las personas que deseen trabajar⁴³

La Comisión identifica cuatro «servicios operativos» que desempeñan un papel especialmente importante en el contexto de la Estrategia Europea de Empleo, a saber:

- los servicios de empleo,
- los servicios de reinserción social,
- los servicios de formación
- los servicios de inspección de trabajo.

De acuerdo con las modificaciones propuestas, y por indicación del Consejo Europeo de Primavera de este año, celebrado en Bruselas, la Comisión adoptó en abril de 2003 su propuesta de nuevas directrices y recomendaciones, que fueron aprobadas por el Consejo al final del semestre. A partir de esta fecha comienza el nuevo ciclo del proceso de Luxemburgo, en cuya ejecución nos encontramos en estos momentos, habiéndose presentado ya un segundo paquete de directrices, que son las actualmente vigentes⁴⁴.

Simplificando el proceso, podemos identificar los principales aspectos del proceso de Luxemburgo que fueron objeto de crítica y de reforma:

A) la definición de las directrices para el empleo: Respecto del objetivo de «simplificar las directrices para el empleo», el objetivo que se fijaba la Comisión era el de «clarificar las prioridades mediante una definición más nítida de las mejoras globales buscadas y los resultados que desean conseguirse, así como centrándose en la puesta en práctica de las directrices para el empleo». No obstante, la Comisión insistía en «el mantenimiento de un ámbito de aplicación amplio de las directrices que deben desarrollarse en correlación con unas políticas macroeconómicas y unas políticas estructurales favorables al crecimiento y la competitividad, y políticas favorables a la integración». Se recomendaba también que las directrices fueran estables, ya que se consideraba que un incremento de las prioridades y los objetivos no favorecen la eficacia del sistema.

De acuerdo con esta propuesta, el Consejo Europeo de Barcelona acordó que la revisión intermedia debía simplificar la Estrategia Europea de Empleo, «en particular reduciendo el número de directrices, sin socavar su efectividad».

43. La Comisión cita algunos datos: 23 millones de solicitantes de empleo en 2001; la tasa de empleo de los 38 millones de personas con discapacidad no llega al 40 %.

44. Directrices integradas para el crecimiento y el empleo (2005-2008). Comunicación del Presidente de la Comisión, de 12 de abril de 2005, que incluye una propuesta de decisión del Consejo relativa a las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros (en virtud del artículo 128 del Tratado CE) – Parte 2 [COM (2005) 141 final – no publicada en el Diario Oficial].

Desde las instancias comunitarias se ha afirmado que las directrices deben reflejar un fortalecimiento del gobierno de la Estrategia Europea de Empleo, la identificación de un número limitado de prioridades, el papel de los agentes sociales y la definición de objetivos apropiados, que han sido, a juicio de la Comisión, el verdadero éxito de esta Estrategia.

Tales objetivos, con la nueva Estrategia Europea de Empleo, han quedado cifrados en el pleno empleo, la calidad y productividad del trabajo y el fortalecimiento de la cohesión e inclusión social. Éstos se convierten en el hilo conductor de la acción comunitaria. Prueba de ello es que, abandonada la estructura clásica y ya conocida de los pilares, se han instituido, junto a los objetivos, siguiendo la terminología comunitaria, una serie de directrices específicas, «que constituyen prioridades de actuación». En general se ha hecho un importante esfuerzo de sistematicidad, de simplificar tales orientaciones comunitarias.

Los cambios en las directrices para el empleo no sólo han afectado a su exposición y a su contenido, sino que han sido mucho más incisivos, pues todos los cambios en el proceso de Luxemburgo se han reflejado en ellas. Ha cambiado, así, su secuenciación, su proceso de elaboración y su propio papel en el funcionamiento de la Estrategia Europea de Empleo, como se verá inmediatamente.

B) la secuenciación del proceso de Luxemburgo, elemento intrínseco al mismo, que se consideró excesivamente corta, dando lugar a una sucesión de directrices e informes que acabaron siendo prácticamente una repetición; sin que se pudieran, además, diseñar o evaluar políticas a medio y largo plazo; ya se ha visto como la Comisión propuso como prioridad «responder a los desafíos a medio plazo». Como consecuencia de estas propuestas, las directrices u orientaciones han pasado de ser dictadas anualmente a hacerse cada tres años; sin perjuicio, eso sí, de posibles revisiones parciales. Igualmente, los Planes Nacionales de Acción tendrán una duración plurianual. Por el contrario, la Comisión sostenía que debía mantenerse el principio de la presentación de informes anuales de los Estados miembros que permiten una vigilancia multilateral eficaz y que representan una «presión de convergencia». Así se ha hecho, y de esta manera en el proceso conviven dos ciclos, uno trianual y otro anual.

Con esta medida se busca, fundamentalmente, darles estabilidad; de forma que las directrices no estén sujetas a continuas revisiones. No obstante, en la praxis del proceso de Luxemburgo durante la vigencia del modelo originario se constataba más bien lo contrario, esto es, que no existían cambios importantes en las directrices; a lo más y en muchas ocasiones, éstos eran sólo de forma. Es por ello que cabe entender que esta estabilidad es consecuencia, sin más, de la no necesidad de emitir directrices cada año, puesto que no se producían anualmente alteraciones sociales o económicas de importancia⁴⁵.

45. J. M. MORALES ORTEGA, *ibidem*.

Por su parte, las recomendaciones han adquirido un peso específico, bastante más significativo, con esta reformulación de la Estrategia Europea de Empleo. A través de ellas, la Unión actuará durante los períodos intermedios existentes entre unas y otras directrices, ya que las recomendaciones sí van a ser dictadas anualmente.

C) La mejora de las relaciones entre los distintos actores de este proceso: respecto de este aspecto del proceso, la Comisión solicitaba a los interlocutores sociales que pongan sus estrategias en los diferentes niveles geográficos y sectoriales al servicio de la Estrategia de Lisboa, comprometiéndose a consultarles en el momento de preparar las próximas directrices para el empleo. Se pretendía también movilizar a los agentes a todos los niveles territoriales teniendo en cuenta que los diferentes niveles desempeñan un papel en ámbitos tales como la formación o los servicios de empleo. Se buscaba asimismo una mejor coordinación a nivel nacional entre los servicios de empleo, los departamentos competentes en materia de empleo y los que trabajan en el ámbito de los asuntos financieros, la educación y la formación, la igualdad entre hombres y mujeres, la seguridad social, la justicia y los asuntos de interior, y las cuestiones relacionadas con la sociedad de la información.

Una especial atención se prestaba a la participación de los interlocutores sociales; en este sentido el Consejo Europeo de Barcelona afirmó en sus conclusiones que la reforma intermedia de la EEE debía *«reforzar el papel y la responsabilidad de los interlocutores sociales al aplicar y supervisar las directrices»*. En la Comunicación de la Comisión de 2003 se lee que *«los interlocutores sociales, a los que se ha pedido que presenten un informe anual sobre su contribución a escala europea, nacional, regional y local, también participan estrechamente en la aplicación de la EEE»*.

El resultado de estas propuestas ha sido que se ha asociado progresivamente a los interlocutores sociales a los diferentes pilares del proceso de Luxemburgo. Se ha conseguido que participen en la elaboración de los Planes Nacionales de Empleo. Asimismo, se ha asociado a las autoridades locales y regionales a la EEE mediante planes de acción regionales o locales (PAR y PAL).

En términos comunitarios, esta nueva forma de plantearse la participación de los distintos actores en el proceso comunitario se engloba dentro del concepto más amplio de «gobernanza», cuya mejora era uno de los objetivos fundamentales de todo el proceso de revisión de la EEE.

D) La coordinación de la política de empleo con otras políticas comunitarias: En la Comunicación de 2002 de la Comisión que dio origen al proceso se señalaba ya este objetivo teniendo en cuenta la gran cantidad de procesos abiertos en ese momento, circulando en paralelo, la interrelación real de éstos y la falta de mecanismos de coordinación. Esta idea había estado ya presente en la Cumbre de Lisboa, y fue uno de los factores fundamentales en la reforma de todo el proceso.

El Consejo de Ministros de Empleo y Asuntos Sociales previo a la Cumbre de Barcelona dispuso que *«esta coordinación deberá afectar especialmente al proceso de las Orientaciones Generales de Política Económica y al proceso de la Estrategia Europea del Empleo con el fin de mejorar la consistencia entre ambos procesos. Para ello será necesario sincronizar los calendarios manteniendo la autonomía de los procesos y que el Consejo Europeo de Primavera dirija todos ellos de manera coherente y equilibrada. A tal fin el Consejo Europeo fijará las prioridades políticas que deban desarrollarse por las distintas formaciones del Consejo»*.

En las Conclusiones de la Cumbre de Barcelona se puede leer que *«el Consejo Europeo ha decidido que los calendarios para la adopción de las Orientaciones Generales de Política Económica y del conjunto anual de medidas relativas al empleo deben estar sincronizados lo antes posible. De esta forma, en su sesión de primavera, el Consejo Europeo revisará y, si fuera necesario, adaptará el conjunto de políticas económicas, sociales y medioambientales de la Comunidad»*. Esta «sincronización» del «paquete sobre el empleo» y las OGPE debía ser abordada en una comunicación monográfica de la Comisión a fin de permitir un refuerzo mutuo de los dos conjuntos de instrumentos. Se acuerda que el centro director de este mecanismo de coordinación de procesos será el propio Consejo Europeo, en su reunión de primavera, en la que producirá el control y en su caso la revisión del conjunto de las políticas y procesos coordinados por la Unión.

En esta Comunicación la Comisión identifica hasta cinco mecanismos de coordinación entre las políticas comunitarias⁴⁶:

- la coordinación de las políticas económicas en el marco de las orientaciones generales de las políticas económicas (OGPE);
- el Pacto de Estabilidad y Crecimiento;
- la Estrategia Europea para el Empleo («Proceso de Luxemburgo»);
- el proceso de reforma económica («Proceso de Cardiff»);
- el diálogo macroeconómico con los interlocutores sociales en el marco del Pacto europeo para el empleo («Proceso de Colonia»);
- el método abierto de coordinación instaurado por el Consejo Europeo de Lisboa («Proceso de Lisboa»);

Para mejorar la eficacia de estos mecanismos la Comisión propone lo siguiente:

- Reforzar la eficacia de la coordinación, en particular, mediante un mejor seguimiento de la aplicación.

46. Comunicación de la Comisión relativa a la racionalización de los ciclos anuales de coordinación de la política económica y de la política de empleo [COM(2002) 487 final].

- Mejorar la coherencia y la complementariedad entre los distintos procesos e instrumentos;
- Promover una responsabilidad y unas facultades de intervención mejor compartidas, asociando al Parlamento Europeo, a los parlamentos nacionales, a los interlocutores sociales y a la sociedad civil.
- Aumentar la transparencia y la inteligibilidad del ciclo de coordinación.

Para poner en práctica estos cambios se acuerda una modificación de las directrices para el empleo, que pasan a ser «directrices integradas para el crecimiento y el empleo», reuniendo en un único texto, coherente y simplificado, tanto las recomendaciones de la Comisión sobre las Orientaciones generales de política económica (OGPE) como las propuestas de directrices de empleo para el periodo trianual de referencia. En el modelo que se viene a poner en práctica éstas constituyen el instrumento político principal para el desarrollo y la aplicación de la estrategia de Lisboa.

A diferencia del modelo original, en el actual las directrices de empleo se presentan como un *«instrumento político integrado que abarca tanto el ámbito macroeconómico como el ámbito microeconómico de la Unión Europea»*. La ventaja frente al sistema anterior es que a partir de ahora las directrices presentan *«una visión estratégica clara de los desafíos europeos y permite a la Comisión canalizar los esfuerzos de los Estados miembros sobre las acciones prioritarias. Algunas directrices de empleo deben aplicarse de manera coherente con las directrices correspondientes de los demás ámbitos. Esto permite el refuerzo mutuo de los diferentes ámbitos de la economía»*.

E) Los Planes Nacionales de Empleo: La crítica a la secuenciación del Proceso de Luxemburgo original afectaba también al principal documento elaborado por los Estados en éste, el Plan Nacional para el Empleo, que presentaba los mismos defectos que se denunciaban de las directrices para el empleo: generalidad, reiteración, escasa concreción... La modificación de la Estrategia de Lisboa por el Consejo Europeo de Primavera de 2005 afectó al Proceso de Luxemburgo en este punto, ya que a partir de ésta cambian las obligaciones de los Estados respecto de esta política comunitaria; o, mejor dicho, cambia la forma en que éstas serán cumplidas. Cambia el plazo de elaboración y aplicación, en primer lugar; pero cambia también su contenido, que a partir de ahora incluirá tanto medias en el campo del empleo como otras en otras materias sobre las que la Unión Europea ejercita también su coordinación.

Ya la Comisión había propuesto que los programas nacionales relacionados con la Estrategia de Lisboa se presentaran en un formato que reuniera los tres procesos de coordinación: el de Luxemburgo sobre políticas del mercado del empleo; el de Cardiff sobre reformas microeconómicas y estructurales; y el de Colonia sobre medidas macroeconómicas y presupuestarias. Con ello resultaría más fácil para el Consejo Europeo dar orientaciones prácticas en la primavera de cada año; también se facilitaría que la Comisión verificara los avances obtenidos. Para dar cumplimiento a este nuevo enfoque los Estados elaboran ahora un nuevo documento, denominado

Programa Nacional de Reformas, en el que se incluyen las medidas proyectadas en un amplio campo de actividades; y con el que dan cumplimiento a sus obligaciones derivadas de distintos procesos europeos. Estos programas tienen una duración trianual, aunque se prevén evaluaciones anuales de su puesta en práctica. El primer Programa fue elaborado en el año 2005; y la primera evaluación en este mismo año de 2006⁴⁷.

E) Otros instrumentos auxiliares: El debate sobre la Gobernanza de la política de empleo de la Unión ha supuesto atraer a ésta otros instrumentos al margen de los utilizados en el modelo original, el intercambio de documentos entre los Estados miembros y las instituciones comunitarias. El desarrollo del Método Abierto de Coordinación ha incidido también en este sentido, ya que uno de sus principios operativos es el aprendizaje mutuo, que supone el intercambio de experiencias y de buenas prácticas. En consecuencia se han articulado instrumentos para poner facilitar la circulación de buenas prácticas, y la Comisión ha iniciado un ambicioso programa consistente en el intercambio de todas las prácticas de empleo, para el aprendizaje mutuo de los Estados, incluyendo las experiencias y prácticas de ámbito regional.

A grandes rasgos, así queda el proceso de Luxemburgo. Pero no puedo terminar su estudio sin advertir que esta renovación también está sujeta a una posterior revisión. Una de carácter parcial en 2006 coincidiendo con la reforma de los fondos estructurales; y otra, en profundidad, en 2010, esa fecha que se ha convertido en un fetiche desde la Cumbre de Lisboa, en la que se fijó este año como momento límite para alcanzar sus objetivos.

Directrices integradas para el crecimiento y el empleo (2005-2008)

Directrices macroeconómicas

- 1) Garantizar la estabilidad económica.
- 2) Salvaguardar la sostenibilidad económica.
- 3) Promover una asignación eficiente de los recursos.
- 4) Promover una mayor coherencia entre las políticas macroeconómicas y estructurales.
- 5) Garantizar una evolución de los salarios que contribuya a la estabilidad macroeconómica y el crecimiento.
- 6) Contribuir al dinamismo y el buen funcionamiento de la UEM.

47. Para acceder al texto del Programa Nacional de Reformas del Reino de España, http://www.mtas.es/pnr/PNR_convergencia.pdf. Un primer informe sobre su puesta en práctica en «Programa Nacional de Reformas de España: Informe Anual de Progreso 2006», accesible en http://www.mtas.es/pnr/PNR_informe_anual2006.pdf

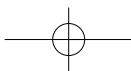
Directrices microeconómicas

- 7) Ampliar y profundizar el mercado interior.
- 8) Garantizar la apertura y la competitividad de los mercados.
- 9) Crear un entorno empresarial más atractivo.
- 10) Promover la iniciativa empresarial y crear un entorno favorable para las PYME.
- 11) Ampliar y mejorar las infraestructuras europeas y completar los proyectos transfronterizos prioritarios acordados.
- 12) Incrementar y mejorar la inversión en I+D.
- 13) Facilitar la innovación y la implantación de las tecnologías de la información y las comunicaciones.
- 14) Fomentar una utilización sostenible de los recursos y fortalecer las sinergias entre la protección del medio ambiente y el crecimiento.
- 15) Contribuir a crear una base industrial fuerte.

Directrices de empleo

- 16) Aplicar políticas de empleo conducentes al pleno empleo, la mejora de la calidad y la productividad del trabajo y el fortalecimiento de la cohesión social y territorial.
- 17) Promover un enfoque del trabajo basado en el ciclo de vida.
- 18) Garantizar mercados de trabajo inclusivos con los solicitantes de empleo y las personas desfavorecidas.
- 19) Mejorar la adecuación a las necesidades del mercado de trabajo.
- 20) Promover la flexibilidad combinada con la seguridad del empleo y reducir la segmentación del mercado de trabajo.
- 21) Velar por que los salarios y otros costes laborales evolucionen de manera favorable al empleo.
- 22) Ampliar y mejorar la inversión en capital humano.
- 23) Adaptar los sistemas de educación y de formación en respuesta a las nuevas exigencias en materia de competencias.

Fuente: Comunicación del Presidente de la Comisión



5. EL PACTO EUROPEO POR EL EMPLEO

El Pacto Europeo por el Empleo fue formulado como tal en las Conclusiones de los Consejos Europeos de Viena⁴⁸ y de Colonia⁴⁹. Ya he indicado antes que no se trata de un pacto en el sentido tradicional de esta expresión, sino la suma de tres procesos que suponen una coordinación de políticas de empleo, una política de reformas económicas, y un diálogo macroeconómico para asegurar la estabilidad; para simplificar, los procesos de Luxemburgo, Cardiff y Colonia. En rigor, sólo uno de los tres elementos que lo forman tiene una relación directa con el empleo, el proceso de Luxemburgo. Es la idea, esencial en el diseño comunitario, según la cual las políticas económicas y sociales han de estar íntimamente unidas; y el convencimiento de que un clima de estabilidad es indispensable para lograr el crecimiento económico y del empleo los elementos que le confieren una cierta unidad. El propio «Informe al Consejo Europeo sobre el Pacto Europeo para el Empleo» expresa esta idea, al llevar como subtítulo «Una cooperación reforzada para mejorar la situación del empleo e intensificar las reformas económicas en Europa»⁵⁰.

El punto de partida del Pacto, tal y como éste quedó definido en el Consejo Europeo de Colonia, es que «la política de fomento del empleo debe enmarcarse en un planteamiento global que abarque políticas macroeconómicas de crecimiento y estabilidad en las que se desarrollen y apliquen las Directrices para el Empleo y las reformas estructurales esenciales para fomentar la eficacia y la competitividad». El objetivo a conseguir con el Pacto es el de «contribuir a que se alcance un alto nivel de empleo en toda Europa, manteniendo al mismo tiempo la estabilidad de los precios».

Los objetivos del Pacto Europeo por el Empleo son:

- fomentar al máximo la interacción entre la evolución salarial, la política financiera y la política monetaria, de modo que éstas se apoyen mutuamente;
- seguir desarrollando y aplicar aún mejor la estrategia coordinada de empleo en el marco del proceso de Luxemburgo;
- fortalecer las reformas estructurales con el fin de aumentar la competitividad y mejorar el funcionamiento de los mercados de bienes, servicios y capitales;

48. Conclusiones de la presidencia del Consejo Europeo de Viena. <http://europa.eu.int/council/off/conclu/index.htm>

49. Un estudio conjunto de las conclusiones de estas cumbres en NAVARRO NIETO, *op.cit.*, p.16.

50. El Consejo Europeo de Colonia de 3 y 4 de junio emitió una «Resolución del Consejo Europeo de Colonia sobre el Pacto Europeo para el Empleo. Intensificación de la cooperación para promover el empleo y la reforma económica en Europa». En este documento se continúa avanzando en el diseño global de la política de empleo para la Unión, incidiendo en la necesidad de coordinar ésta con las otras políticas impulsadas por ésta, y en la conveniencia de poner en contacto los distintos «procesos», señalando la profunda interrelación entre éstos. *Vid.* Conclusiones de la presidencia del Consejo Europeo de Viena. <http://europa.eu.int/council/off/conclu/index.htm>.

Todos estos aspectos se presentan como esenciales e imprescindibles para lograr «una estrategia de empleo coherente, viable y fructífera».

Un aspecto fundamental, que se repite una y otra vez en el Informe, es la participación de los interlocutores sociales. Para lograr ello, además de su presencia en el desarrollo del proceso de Luxemburgo, se diseña un proceso de diálogo macroeconómico, el proceso de Colonia, en el que se asegura expresamente su participación.

Como ya se ha dicho, el Pacto Europeo para el Empleo estaba originalmente formado por la interacción de tres procesos, Luxemburgo, Cardiff y Colonia. Y aunque sólo el primero de ellos se dedica de forma monográfica y exclusiva a la política de empleo, los otros dos merecen también una cierta atención, siquiera para conocer sus contenidos y objetivos⁵¹.

El proceso de Cardiff fue establecido en la Cumbre celebrada en esta ciudad en junio de 1998, y tiene como objeto las reformas económicas destinadas a hacer del mercado único el motor de la creación de nuevos empleos, y para promover el espíritu empresarial y la competitividad. Su objetivo principal son las reformas estructurales para mejorar la competitividad y funcionamiento del mercado de bienes, de servicios y de capitales, al objeto de hacer posible el que las empresas europeas puedan aprovechar todo el potencial que el crecimiento de la economía europea ofrece⁵². El proceso se refiere a las medidas necesarias para dismantelar los obstáculos todavía existentes en el comercio entre los Estados miembros, incrementar la eficiencia del sector servicios, lograr un entorno para las pequeñas y medianas empresas más adecuado para lograr crecimiento y empleo, llegar a mercados de capitales eficientes y a una oferta adecuada de capital-riesgo, incrementar una política de competencia efectiva y reducir las ayudas estatales. En su desarrollo la Comisión ha tenido ocasión de pedir a la Unión y a los Estados miembros que introduzcan reformas económicas compatibles con la cohesión económica y social; que aseguren la participación de los accionistas; y ha solicitado de las autoridades públicas que garanticen un impacto efectivo de estas medidas en la competitividad y en el bienestar de los consumidores, así como que aseguren un entorno de regulaciones simple y de calidad.

El proceso de Cardiff, al igual que el de Luxemburgo, se articula mediante informes anuales sobre materias relacionadas con la producción y los mercados de capitales. Se le ha achacado la falta de participación de los interlocutores sociales y otras organizaciones representativas en su desarrollo y evaluación.

El proceso de Colonia, posterior en el tiempo a los de Luxemburgo y Cardiff, se impone sin embargo sobre ellos como una especie de superestructura. Según la

51. Para un estudio más detallado, NAVARRO NIETO, *op.cit.*, p.16.

52. NAVARRO NIETO, *ibídem.*

definición que de este proceso dan las autoridades comunitarias, complementa a estos dos con un tratamiento integrador de ambos; de alguna manera, es el elemento que proporciona unidad y coherencia al conjunto de procesos, para que se pueda hablar de un único Pacto Europeo para el Empleo. Es este proceso el que en última instancia reúne todas las medidas de empleo de la Unión.

Su objeto principal es el de coordinar las políticas económicas. Intenta también mejorar la interacción entre los salarios y las políticas monetaria, presupuestaria y fiscal. El objetivo último de todas estas medidas es el de asegurar un crecimiento económico sostenido y no inflacionario.

El instrumento fundamental de este proceso es el diálogo macroeconómico, que se articula mediante dos encuentros al año, iniciados en 1999. En su desarrollo participan todas las instituciones políticas de la Unión, el Banco Central Europeo y los interlocutores sociales europeos. A partir del año 2000 se han venido elaborando unas Grandes Directrices de Política Económica que han servido de elemento central para todo el proceso de coordinación de ésta.

Se han encontrado paralelismos entre este proceso y las experiencias de concertación social desarrolladas en varios Estados miembros a lo largo de los años 80 del siglo pasado. En todos ellos se utilizaba el diálogo con los interlocutores sociales como principal instrumento de actuación; y también se incluían cuestiones relativas a políticas de rentas⁵³. Sólo que en el Pacto Europeo para el Empleo la perspectiva es mucho más amplia, incluyéndose cuestiones de regulación del mercado y políticas económicas tradicionalmente excluidas de la concertación.

6. LA ESTRATEGIA DE LISBOA

En las Conclusiones del Consejo Europeo de Lisboa se diseñó un nuevo instrumento para el desarrollo de las políticas comunitarias, conocido en la terminología europea como «proceso de Lisboa» o «Estrategia de Lisboa». En estas conclusiones se partió de la experiencia del proceso de Luxemburgo para identificar lo que a partir de entonces se viene conociendo como «método abierto de coordinación», al que el Consejo calificó como «un nuevo método político»⁵⁴. De lo que se trataba era de ir «*mejorando los procesos existentes, introduciendo un nuevo método abierto de coordinación a todos los niveles, que irá acompañado de una función de guía y coordinación más firme por parte del Consejo Europeo, para garantizar así una dirección estratégica más coherente y un control efectivo de los trabajos*».

53. NAVARRO NIETO, *ibídem*.

54. En extenso, E. TERRADILLOS ORMAETXEA, «La interacción entre políticas activas de empleo y políticas económicas en la Unión Europea, el juego del método abierto de coordinación y sus efectos sobre la política de empleo española», *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº 59, 2006, p. 52.

Fue también en este Consejo de Lisboa de marzo de 2000 cuando se fijó el objetivo de convertir a Europa en «*la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social*», fijándose como objetivo haber puesto en práctica sus medidas para el año 2010.

Las conclusiones del Consejo de Lisboa describen el método, distinguiendo sus cuatro fases:

1. el establecimiento de directrices para la Unión con calendarios específicos para lograr los objetivos que establezcan a corto, medio y largo plazo;
2. la fijación, cuando proceda, de indicadores y puntos de referencia cuantitativos y cualitativos cotejados con los mejores que existan y adaptados a las necesidades de los distintos Estados miembros y sectores con búsqueda mediante su comparación de las prácticas más idóneas;
3. el plasmar estas directrices europeas en medidas de política nacional y regional, fijando objetivos específicos y dando los pasos adecuados, sin desconocer las diferencias nacionales y regionales;
4. el organizar periódicamente controles y evaluaciones entre homólogos como proceso de aprendizaje mutuo.

A grandes rasgos, este método supone la determinación de directrices y calendarios específicos para lograr los objetivos; el establecimiento de indicadores cuantitativos y cualitativos, y de puntos de referencia; y la comparación de las prácticas idóneas. Las directrices europeas deben plasmarse en medidas de política nacional y regional mediante la fijación de objetivos específicos y la adopción de medidas que tengan en cuenta las diferencias nacionales y regionales. En su diseño participan los interlocutores sociales y otros representantes de la realidad social.

En la caracterización de este método que hace la Comisión Europea, éste se basa en cinco principios fundamentales:

- subsidiariedad: buscándose un equilibrio entre la coordinación europea, que fija los objetivos comunes, y la competencia de los Estados miembros para establecer los instrumentos y las condiciones para su puesta en práctica; siendo éstos los responsables de la puesta en práctica de la política de empleo
- convergencia: el objetivo de la Estrategia de Lisboa es conseguir unos objetivos acordados con los Estados miembros mediante una acción concertada con éstos;
- gestión por objetivos: para que la Estrategia tenga éxito es necesario utilizar mecanismos que permitan un control y seguimiento adecuados, como indicadores cuantitativos y cualitativos;
- aprendizaje mutuo: un elemento fundamental del método es el intercambio de experiencias y de buenas prácticas, a fin de identificar las políticas más efectivas y cómo ponerlas en práctica de la manera más eficiente;

- tratamiento integrado: la idea es que la política de empleo no debe agotarse en medidas de activación del mercado de trabajo, sino que deben incluir otras en los campos laborales, formativos, fiscal, empresarial, etc. Las reformas estructurales sólo son posibles mediante una acción concertada que afecte a una amplia gama de políticas y de medidas;

La Estrategia de Lisboa fue modificada a su vez en el Consejo Europeo de Primavera de Bruselas de marzo de 2005, a partir de las conclusiones y propuestas del informe del grupo de alto nivel «*Hacer frente al problema: la Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo*», de noviembre de 2004. Este Informe era bastante crítico con la forma en que se había venido poniendo en práctica esta Estrategia, lamentando la ausencia de acciones políticas comprometidas, así como la incapacidad de completar el mercado interior de bienes y de crear el de servicios. Ponía de manifiesto también algunos aspectos negativos del funcionamiento del proceso, como una agenda de trabajo sobrecargada, una coordinación deficiente y prioridades incompatibles.

En este informe se planteó la necesidad de relanzar la Estrategia de Lisboa, concentrando sus objetivos en el crecimiento y el empleo, y teniendo como referencias permanentes la cohesión social y el desarrollo sostenible.

Para este Consejo Europeo la Comisión presentó a su vez una Comunicación⁵⁵ en la que se proponían una serie de mejoras centradas en torno a tres objetivos generales: más crecimiento; más puestos de trabajo y de mejor calidad; y una mejor gobernanza.

En particular el relanzamiento de la Estrategia de Lisboa se apoya en una crítica a la forma en que se habían estado desarrollando los distintos procesos hasta la fecha. Para superar estos inconvenientes la Comisión propone una serie de medidas:

- una mejor coordinación que simplifique el número de informes y su presentación;
- una unificación de los programas nacionales relacionados con la Estrategia de Lisboa, de tal modo que se presenten en un formato que reúna los tres procesos de coordinación (Luxemburgo, Cardiff y Colonia);
- la presentación de las directrices integradas para el empleo y las orientaciones generales de política económica en un mismo documento;
- el nombramiento en cada administración nacional a un «señor» o una «señora Lisboa», encargado/a de que se lleven a cabo todas las reformas acordadas en el marco de la Estrategia de Lisboa;

55. Comunicación al Consejo Europeo de primavera de 2 de febrero de 2005, «Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo – Relanzamiento de la estrategia de Lisboa». Comunicación del Presidente Barroso de común acuerdo con el Vicepresidente Verheugen [COM (2005) 24 final – no publicada en el Diario Oficial].

- la presentación de un único informe sobre el estado de la Estrategia de Lisboa a nivel de la Unión y a nivel nacional;

El Consejo encargó a la Comisión la elaboración de una nueva Comunicación en la que se estableciera un «programa comunitario sobre la estrategia de Lisboa» que abarcara todas las medidas comunitarias en tres áreas principales⁵⁶:

- fomentar el conocimiento y la innovación para el crecimiento;
- hacer de Europa un lugar más atractivo para invertir y trabajar;
- crear más empleo y de mejor calidad.

En este Consejo se acordó también que cada Estado Miembro presentara su respectivo Programa Nacional de Reformas (PNR), estructurado en torno a Veinticuatro Directrices Integradas para el Crecimiento y el Empleo 2005-2008.

7. LA POLÍTICA DE EMPLEO EN EL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN EUROPEA

No quisiera terminar este trabajo sin hacer al menos una mínima referencia al Proyecto de Constitución Europea, texto éste que, pese a su nulo valor jurídico y político en estos momentos, presenta un gran interés si quiera desde un punto de vista técnico⁵⁷. Por otra parte, identificar el papel del empleo en la próxima etapa del dilatado proceso constituyente de la Unión Europea nos permite comprobar si el reconocimiento recibido en un determinado momento –y hoy vigente– se mantiene en sus propios términos, se incrementa o se diluye.

En términos generales el Proyecto de Constitución Europea (PCE) supone una marcada continuidad en lo que a las materias laborales se refiere. De esta manera, mantiene el modelo fragmentario antes indicado⁵⁸, con esa distinción de tres

56. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 20 de julio de 2005, «Acciones comunes para el crecimiento y el empleo: el programa comunitario sobre la estrategia de Lisboa» [COM (2005) 330 final – no publicada en el Diario Oficial].

57. Sobre este proyecto, desde una perspectiva sociolaboral, R. QUESADA SEGURA, «La Constitución Europea y las relaciones laborales», Monografías de Temas Laborales, Sevilla, 2004, p. 47; también el número monográfico sobre «La Constitución Europea», de la Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, nº57, 2005; así como A. MARTÍN VALVERDE, A., «Los derechos de los trabajadores en el ordenamiento comunitario: del Tratado de Roma a la Constitución Europea», *Actualidad Laboral*, nº 19, 2004, p. 2287; y J. MARTÍNEZ GIRÓN, «El contenido social del Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa», *Actualidad Laboral*, nº 18, 2004, pp. 3 y ss.

58. J. CRUZ VILLALÓN, M. RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, J. M. GÓMEZ MUÑOZ, C. AGUILAR GONZÁLEZ & E. CASTELLANO BURGUILLO. «El ordenamiento laboral comunitario», en R. QUESADA SEGURA, «La Constitución Europea y las relaciones laborales», Monografías de Temas Laborales, Sevilla, 2004, p. 47.

grandes ámbitos de actuación laboral comunitaria, cada uno con sus propios objetivos y mecanismos de actuación⁵⁹:

- la libertad de circulación de trabajadores se presenta como una competencia exclusiva de la Unión en el artículo 12 PCE («*la Unión dispondrá de competencia exclusiva para establecer las normas sobre la competencia necesarias para el funcionamiento del mercado interior*»), estando regulada en los artículos III-18 a III-21 PCE;
- la política social es una competencia compartida, ex artículo 13 PCE («*las competencias compartidas entre la Unión y los Estados miembros se aplicarán a los siguientes ámbitos principales (...) la política social, en lo relativo a los aspectos definidos en la Parte III*»), cuyo ejercicio se desarrolla en los artículos III-103 a III-112;
- la política de empleo es objeto de una coordinación comunitaria, y así lo afirma el artículo 14 PCE («*la Unión adoptará medidas con miras a garantizar la coordinación de las políticas de empleo de los Estados miembros, en particular adoptando las directrices de dichas políticas*»); el ejercicio de esta coordinación aparece previsto en los artículos III-97 a III-102;

En cuanto a la primacía del empleo como objetivo comunitario, en el PCE éstos aparecen identificados de forma general en su artículo 3, «Objetivos de la Unión». Según el apartado tercero de éste, «*la Unión obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente*». El pleno empleo mantiene de esta manera su estatus privilegiado como objetivo de todo el proceso de integración europea en ésta su etapa final.

Su consideración como objetivo de la Unión aparece en otros preceptos posteriores del PCE, particularmente en el artículo III-99, en cuyo apartado primero se dice que «*la Unión contribuirá a un alto nivel de empleo mediante el fomento de la cooperación entre los Estados miembros, así como apoyando y, en caso necesario, complementando sus respectivas actuaciones (...)*», para añadir en el segundo que «*al formular y aplicar las políticas y acciones de la Unión deberá tenerse en cuenta el objetivo de un alto nivel de empleo*». El objetivo se plantea aquí de una forma más modesta, de pleno empleo se pasa a alto nivel de empleo; pero repárese que en el artículo 3 se habla de una economía «tendente al pleno empleo», y no de éste como objetivo en sí mismo. Entre «alto nivel de empleo» y «tendencialmente pleno empleo» no hay tanta diferencia en realidad.

Esto por lo que se refiere a los objetivos de la Unión. Por lo que se refiere a las

59. Desaparece, sin embargo, una previsión como la de los actuales artículos 12 y 13 del TUE, que contenían una base competencial específica para las intervenciones en materia de no discriminación.

competencias que ésta tendrá en materia de empleo, el precepto de referencia es el artículo 14, que lleva por título el de Coordinación de las políticas económicas y de empleo. En éste se establece que la competencia comunitaria será de coordinación, demostrando una marcada continuidad con la política de empleo actualmente existente. En el apartado 3 de este artículo se lee que *«la Unión adoptará medidas con miras a garantizar la coordinación de las políticas de empleo de los Estados miembros, en particular adoptando las directrices de dichas políticas»*. También en el articulado se reitera la atribución de esta particular competencia: en positivo, afirmando que la Unión fomentará la cooperación entre los Estados a este fin (artículo III.99.1), y que se esforzará junto con los estados por desarrollar *«una estrategia coordinada para el empleo»* (artículo III.97); en negativo, recordando que las acciones de la Unión en este campo *«respetarán las competencias de los Estados miembros»* (artículo III-99.2), y que *«no incluirán armonización alguna de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros»*.

Analizando la forma en que se prevé se ejercerá esta competencia comunitaria podemos decir que, en general, en el PCE se mantiene sin grandes cambios una política de empleo similar a la ya existente en los vigentes Tratados desde la Cumbre de Ámsterdam⁶⁰. Tenemos un Capítulo III de contenido variopinto, denominado «Políticas de otros ámbitos específicos», en el que aparece una Sección Primera, intitulada «Empleo». El artículo III-97 que lo comienza es prácticamente idéntico al hoy vigente artículo 125, ya que dice que *«la Unión y los Estados miembros se esforzarán, de conformidad con la presente Sección, por desarrollar una estrategia coordinada para el empleo, en particular para potenciar una mano de obra cualificada, formada y adaptable y mercados laborales con capacidad de respuesta al cambio económico, con vistas a lograr los objetivos definidos en el artículo I-3»*.

El desarrollo de esta previsión es marcadamente continuista:

- habrá conclusiones anuales del Consejo Europeo, que darán inicio al proceso (artículo III.100.1 PCE);
- el Consejo de Ministros adoptará anualmente, a propuesta de la Comisión, orientaciones que los Estados miembros tendrán en cuenta en sus respectivas políticas de empleo (artículo III.100.2 PCE);
- los Estados miembros facilitarán al Consejo de Ministros y a la Comisión un informe anual sobre las principales disposiciones adoptadas para aplicar su política de empleo (artículo III.100.3 PCE);

60. Sobre la situación en que queda esta política en el Proyecto, entre otros, C. MOLINA NAVARRETE *et al.*, «Las políticas de empleo en la Unión: del Tratado de Ámsterdam a la Constitución Europea», en R. QUESADA SEGURA, «La Constitución Europea y las relaciones laborales», *Monografías de Temas Laborales*, Sevilla, 2004, p. 247; M. A. PURCALLA BONILLA & R. RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, «Política social de empleo en el Tratado de la Constitución Europea», *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº57, 2005, p. 337; y D. MONTOYA MEDINA, «Las políticas de empleo en la Constitución Europea», *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº57, 2005, p. 383.

- El Consejo de Ministros, basándose en estos informes, efectuará anualmente un examen de la aplicación de las políticas de empleo de los Estados miembros a la vista de las orientaciones referentes al empleo, pudiendo adoptar recomendaciones dirigidas a los Estados miembros por recomendación de la Comisión (artículo III.100.4 PCE);
- se respetarán las competencias de los Estados miembros (artículo III-99.2), sin que haya armonización alguna (artículo III-101);
- habrá un Comité de Empleo de carácter consultivo (artículo III-102);
- en el proceso participarán el Parlamento Europeo, el Comité de las Regiones, el Comité Económico y Social y el Comité de Empleo (artículo III.100.3);

Tanta es la continuidad, que sorprende que no aparezcan incluidas las novedades producidas en el proceso en el lapso transcurrido desde 1997 hasta la elaboración del PCE, especialmente las producidas en la Cumbre de Luxemburgo y en la de Lisboa. Ni siquiera se ha normalizado la terminología respecto de la que viene siendo comúnmente utilizada en la aplicación del Título de Empleo, y se sigue hablando de «orientaciones» en vez de «directrices».

Como novedad, y para ser coherente con las novedades del PCE en materia de fuentes del Derecho comunitario, se señala que las *«medidas de fomento para alentar la cooperación entre los Estados miembros y apoyar la actuación de estos últimos en el ámbito del empleo»* se podrán establecer *«mediante leyes o leyes marco europeas»*.

Pero existe una novedad importante en el PCE respecto al Tratado actual en materia de empleo, y que es el reconocimiento de derechos en el mercado de trabajo. Esto es, que junto al reconocimiento de un compromiso comunitario en desarrollar una política de empleo a nivel de la Unión, se plantea otro de promover el respeto a los derechos de los ciudadanos respecto del empleo. En realidad no nos encontramos ante una novedad absoluta del PCE. Precisamente en el diseño original de la Comunidad Europea lo que sí había eran derechos vinculados al mercado, al ejercicio de actividades económicas. Y entre éstos destacaba la libertad de circulación de los trabajadores, que lo era también, como se encargó de precisar el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, de demandantes de empleo. En cualquier caso, y fuera de trabajadores o demandantes de ocupación, lo cierto es que se trataba de una libertad que comportaba una serie de derechos para los ciudadanos europeos, que se ejercitaban en su mayor parte fuera del ámbito estricto del contrato de trabajo. Ahora este reconocimiento de derechos en el mercado de trabajo se amplía considerablemente, y se desvincula de la movilidad transfronteriza, elemento característico en la libertad de circulación. Junto a estos derechos de movilidad existen otros que funcionan tanto en el contrato de trabajo como en el mercado, pero sin necesidad de que se produzca un elemento de transnacionalidad.

El PCE expresa su compromiso con los derechos fundamentales principalmente en dos lugares de su articulado. En primer lugar, en el Título II de la Parte I, intitulada «De los derechos fundamentales y la ciudadanía de la Unión», en la que se afirma (artículo 7.1), que *«la Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales que constituye la Parte II de la Constitución»; que ésta «procurará adherirse al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales»; y que «los derechos fundamentales que garantiza el Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y los que son fruto de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros forman parte del Derecho de la Unión como principios generales».* En segundo lugar, y como es lógico, en la propia Carta de los Derechos Fundamentales, que contiene un elenco muy notable de derechos de contenido sociolaboral, tanto en su Título IV, «Solidaridad», como en otros títulos de la misma.

Entre estos derechos laborales aparecen algunos directamente vinculados al mercado de trabajo, no a la relación de trabajo. Nos encontramos ante el reconocimiento de derechos no del trabajador sino del demandante de empleo, de cualquier ciudadano respecto del mercado de trabajo. Así, entre otros tenemos:

- Libertad de circulación de personas
- No discriminación por razón de nacionalidad
- Ciudadanía de la Unión, que incluye la libertad de circulación
- Protección de datos de carácter personal
- Prohibición de la esclavitud y del trabajo forzado
- Libertad profesional y derecho a trabajar
- Libertad de empresa
- Igualdad ante la Ley
- No discriminación
- Igualdad entre hombres y mujeres
- Integración de las personas discapacitadas
- Acceso a los servicios de colocación
- Prohibición del trabajo infantil y protección de los jóvenes en el trabajo
- Seguridad social y servicios sociales en caso de pérdida de empleo
- Libertad de circulación y residencia

Como contraste podemos señalar otros directamente vinculados con el contrato de trabajo, como son el derecho a la protección en caso de despido injustificado y el derecho a condiciones de trabajo justas y equitativas. Comparando unos y otros se comprueba el distinto momento en que se ejercita cada uno, y que hay derechos que son propios de momentos anteriores a la celebración de un contrato de trabajo, y que se disfrutan sin necesidad de ser trabajadores. Desde el punto de

vista del Derecho del Empleo ésta es una de las más importantes contribuciones del PCE, su incidencia en la construcción de un estatuto jurídico propio para el demandante de empleo.

En cualquier caso debe recordarse que la eventual aprobación de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión con el resto del PCE no supondrá una alteración o ampliación de las competencias de la Unión, ya que el apartado 2 del artículo II-51 deja claro que *«la presente carta no amplía el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión más allá de las competencias de la Unión, ni crea ninguna competencia o misión nuevas para la Unión, ni modifica las competencias y misiones definidas en las demás Partes de la Constitución»*; mientras que el artículo II-52 establece que *«los derechos reconocidos por la presente Carta que se mencionan en otras Partes de la Constitución se ejercerán en las condiciones y dentro de los límites determinados en éstas»*.

El análisis del PCE merece al menos dos consideraciones finales: la primera es que el reconocimiento de los derechos en el mercado de trabajo supone un decidido avance en la construcción de un estatuto jurídico del demandante de empleo, o del ciudadano frente a este mercado, una operación en la que se encuentran inmersos los ordenamientos laborales europeos desde hace algunos años, y que constituye uno de los aspectos más relevantes del desarrollo del Derecho del Empleo.

La segunda es que el PCE, mediante el mantenimiento de una política de empleo propia para la Unión y el reconocimiento de derechos de los ciudadanos en el mercado de trabajo expresa la importancia que el empleo ha adquirido para las sociedades modernas. La Constitución Europea ha «europeanizado» la política de empleo; pero al hacerlo la ha constitucionalizado también, la ha colocado al más alto nivel, como uno de los rasgos identificadores del tipo de Europa que queremos construir.

No es sólo la política social sino también la política de empleo la que asegura el futuro del modelo social europeo⁶¹. El Estado del Bienestar, sobre cuya defensa o demolición se producen los debates ideológicos en el nuevo siglo, cimienta su estructura no sólo en una economía solvente, sino también en un mercado de trabajo que funcione. La política de empleo ha dejado ya de ser un instrumento contra el paro obrero, como lo se decía de ésta en sus orígenes, para ser un elemento básico en la construcción del modelo de sociedad en la que queremos vivir; la importancia económica y social del mercado de trabajo hace que las políticas destinadas a su gobierno y mejora se encuentran entre las centrales de los Estados contemporáneos.

60. Como se afirma en las Conclusiones del Consejo Europeo de Barcelona, «el modelo social europeo se basa en un buen funcionamiento de la economía, en un alto nivel de protección, educación y diálogo social. Un Estado del bienestar activo debería alentar a las personas a trabajar, puesto que el empleo es la mejor garantía contra la exclusión social».

POLÍTICA DE EMPLEO Y MERCADO DE TRABAJO EN EL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN EUROPEA

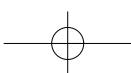
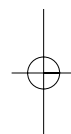
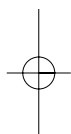
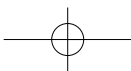
Materia	Artículo	Contenido	
<i>Principios generales</i>	I-2	La Unión se fundamenta en los valores de respeto a la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos	
	I-3	La Unión apoya un desarrollo sostenible en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social	
	I-3	La Unión combatirá la exclusión social y la discriminación	
<i>Producción del Derecho del Empleo</i>	I-14	Competencia compartida de la Unión y los Estados en materia de política social	
	I-15	Coordinación de las políticas económicas y sociales de los Estados	
	I-32	El Comité Económico y Social como órgano consultivo de la Unión	
	I-33 a I-39	Actos jurídicos de la Unión	
	I-48	Interlocutores sociales y diálogo social Cumbre Social Tripartita para el crecimiento y el empleo	
	III-323 a III-326	a Acuerdos internacionales	
	III-330 a III-400	a Funcionamiento de las instituciones comunitarias	
	<i>Derechos en el mercado de trabajo</i>	I-4	Libertad de circulación de personas No discriminación por razón de nacionalidad
		I-10	Ciudadanía de la Unión, que incluye la libertad de circulación
		I-51	Protección de datos de carácter personal
II-65		Prohibición de la esclavitud y del trabajo forzado	
II-68		Protección de datos de carácter personal	
II-75		Libertad profesional y derecho a trabajar	
II-76		Libertad de empresa	
II-80		Igualdad ante la Ley	
II-81		No discriminación	
II-83		Igualdad entre hombres y mujeres	
II-86		Integración de las personas discapacitadas	
II-89		Acceso a los servicios de colocación	
II-90		Protección en caso de despido injustificado	
II-91		Condiciones de trabajo justas y equitativas	
II-92	Prohibición del trabajo infantil y protección de los jóvenes en el		

POLÍTICA DE EMPLEO DE LA UNIÓN EUROPEA

141

	II-94	Seguridad social y servicios sociales en caso de pérdida de empleo
	II-105	Libertad de circulación y residencia
<i>Políticas comunitarias en el mercado de trabajo</i>	III-116	En todas sus políticas la Unión tratará de eliminar las desigualdades entre la mujer y el hombre
	III-117	En todas sus políticas la Unión fomentará un nivel de empleo adecuado
	III-18	En todas sus políticas la Unión luchará contra la discriminación
	III-123 a III-129	No discriminación y ciudadanía
	III-133 a III-136	Libertad de circulación de trabajadores
	III-134 a III-143	Libertad de establecimiento
	III-144 a III-150	Libertad de prestación de servicios
	III-203 a III-208	Política de empleo
	III-209 a III-219	Política Social
	III-220 a III-224	Cohesión económica, social y territorial

Fuente: M. RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO (dir.)
"Lecciones de Derecho del Empleo", 2ª edición



COMUNIDADES AUTÓNOMAS, EMPLEO Y UNIÓN EUROPEA*

Dra. M^a Fernanda Fernández López
Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
(Universidad de Sevilla)

Dr. José M. Morales Ortega
Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
(Universidad de Málaga)

1. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN

Desde hace unos años existe una cierta tendencia a dimensionar la política de empleo en el ámbito comunitario. Sin embargo, ello no nos debe hacer perder la perspectiva hasta el extremo de considerar el nivel europeo como el más acertado y adecuado para proceder al estudio de la política de empleo. Es más, se podría afirmar todo lo contrario. Esto es, las Comunidades Autónomas, y como no las entidades locales, deberían ser, mucho más de lo que lo son, las verdaderas artífices y protagonistas de la política de empleo. Incluso, la propia Unión Europea es consciente de esta realidad. No resulta complicado encontrar documentos comunitarios que de forma, más o menos explícita, aluden a esa significación del hecho regional y local. Pese a ello, siguen siendo los Estados miembros, con todas las precisiones y matizaciones que se quieran realizar, los sujetos protagonistas en el diseño y puesta en funcionamiento de las medidas de políticas de empleo. De ahí que no sea sorprendente que las orientaciones comunitarias tengan como destinatarios oficiales a éstos.

* Elaborado en el seno del Proyecto SEC2003-09605 EL PAPEL DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN EL SISTEMA DE RELACIONES LABORALES EUROPEO

Siendo así, la labor de conjugar el papel de todos y cada uno de estos sujetos es una tarea difícil. No obstante, hay que hacerla, puesto que de la misma se derivará el entramado de relaciones y competencias de cada uno de ellos en aras a la consecución de los objetivos de toda política de empleo. Mientras que existen relaciones de este tipo suficientemente estudiadas; hay otras, que han recibido una menor atención. Es el caso, principalmente, de la participación de las Comunidades Autónomas en la Estrategia Europea de Empleo. A ellas se va a dedicar las siguientes páginas.

Pues bien, dicha participación se va a analizar a un doble nivel. Por un lado, desde un plano adjetivo, es decir, la participación institucional de las Comunidades Autónomas en el engranaje procedimental, que supone la comunitarización del empleo. Y por otro lado, desde un plano sustantivo consistente en determinar qué están haciendo las Comunidades Autónomas para conseguir los objetivos de la Unión Europea. Este segundo plano está profundamente condicionado por el papel real concedido a las mismas tanto por la Unión como por el propio Estado español.

2. CONSIDERACIONES GENERALES EN TORNO A LA ESTRATEGIA EUROPEA DE EMPLEO

Como es por todos sabido, con el Tratado de Ámsterdam el empleo, por primera vez en la historia de la Unión Europea, se incorpora a los Tratados. Un nuevo Título, el Título VIII, institucionaliza la intervención de la Unión en materia de empleo. Y con tal finalidad se diseña, en el art. 128, un procedimiento de actuación.

Éste, a muy grandes rasgos, consiste en que la Unión dicta unas directrices –u orientaciones sobre empleo– que los Estados miembros tienen que recepcionar en sus respectivos planes para, con posterioridad, remitirlos, de nuevo, a la Unión, que emitirá dos tipos de documentos. Por un lado, las recomendaciones, ya sean generales, ya sean particulares a cada Estado miembro; y por otro, el Informe Conjunto de la Comisión y del Consejo, que no es otra cosa que una descripción de la situación del empleo y del desempleo en Europa.

Este procedimiento es la base de la Estrategia Europea de Empleo que, tanto en su forma como en su fondo, ha sido revisada en su totalidad en el año 2003; y que en el 2005, ha sido, utilizando términos de la Unión, relanzada. Con ambas, lo que se ha buscado, principal y prioritariamente, es que los niveles de empleo y de desempleo en Europa mejoren tanto en comparación consigo misma como con nuestros más directos competidores –Estados Unidos y Japón.

Pues bien, no debe olvidarse que en el Consejo Europeo de Lisboa del año 2000, se acordó, por los dirigentes de los Estados miembros y por los de la propia Unión Europea, alcanzar unos objetivos cuantificados. Cuantificación, hasta

ese momento, rechazada por los mismos sujetos. Tales objetivos quedaron fijados en los siguientes: la tasa general de empleo debía ser del 70%, la de empleo femenino no inferior al 60%, y la de los trabajadores de más edad –55 a 64 años– del 50%. Y todo ello para el 2010. Estos porcentajes fueron fruto, sin duda, de una increíble euforia, ya que en el 2000 como en la actualidad resultaban y resultan inalcanzables para la gran mayoría de los Estados miembros. Buena muestra de ello es que, de acuerdo con el Informe Conjunto 2005/2006, la tasa de empleo, en el año 2004, era del 63.3%, «*siete puntos porcentuales, o unos veinte millones de empleo, por debajo del objetivo fijado para 2010*». Por consiguiente, un número de puestos de trabajo, en absoluto despreciable, en aras a la consecución de los objetivos de Lisboa.

Esta dificultad, unida a otras deficiencias de la Estrategia Europea de Empleo, la ha llevado a un cierto descrédito¹, que pretende ser salvado con el indicado relanzamiento. Entre las medidas adoptadas con éste está, por lo que aquí interesa, la revitalización de la llamada gobernanza que, incluso, se ha incorporado a las Directrices comunitarias. De acuerdo con las dictadas para el trienio 2005-2008, se «*deben crear una amplia asociación a favor del cambio a la que se sumen las instancias parlamentarias y las partes interesadas, en particular a escala local y regional*».

De una forma muy simple, se puede afirmar que esta gobernanza no es otra cosa que implicar decididamente a todos los sujetos, con capacidad de actuación en materia de empleo, en el diseño, puesta en funcionamiento y control de la efectividad de la política de empleo². Siendo así, y como puede parecer obvio, tales sujetos no quedan circunscritos a la Unión Europea y a los Estados miembros. A ellos hay que sumar las regiones, las entidades locales y, fundamentalmente, los interlocutores sociales³ –tanto a nivel comunitario como estatal–. De ahí que, siguiendo a la Comisión Europea, todos estos sujetos «*tienen que sentir el programa de Lisboa como suyo...*, [ya que] *todos sacarán provecho del futuro que intenta forjar el programa de Lisboa*»⁴.

1. Así, en el momento previo de la revisión de la Estrategia Europea de Empleo en el año 2003, el balance comunitario, al menos en la forma, era bastante optimista y triunfalista. Pero, al mismo tiempo, se reconocía que los resultados no eran los esperados. Los términos de su renovación parecen corroborar que, una vez más, las declaraciones comunitarias formaban parte de una campaña publicitaria.

2. Según el *Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea*, esta intervención debe realizarse conforme a los «*principios de apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia*», Comisión Europea, «*Fortalecimiento de la dimensión local de la estrategia europea de empleo*», COM (2001), 629 final, p. 4.

3. En el Informe Conjunto 2005/2006, se puede leer que «*todos los actores, incluidos los interlocutores sociales, deben asumir plenamente sus responsabilidades respecto a la Estrategia de Lisboa*».

4. Comisión Europea, «*Crecimiento y empleo: trabajando juntos por el futuro de Europa. Relanzamiento de la Estrategia de Lisboa*», Bruselas, 2005, pp. 7, 15 y 16.

Dejando a un lado a los agentes sociales e, igualmente, a las entidades locales, habría que preguntarse por el papel concedido a las regiones –en nuestro caso, a las Comunidades Autónomas– en la Estrategia Europea de Empleo. Y para responder a ese interrogante, hay que hacer algo de historia.

2.1. El hecho regional en la Estrategia Europea de Empleo

En los orígenes de la comunitarización del empleo, la referencia al hecho regional, tanto en el Título de Empleo –que aún, en este punto, permanece inalterado– como en las Directrices, era inexistente. Se había centrado toda la atención en los Estados, como único interlocutor y destinatario válido. Ni que decir tiene que esta ausencia al ámbito regional era insostenible; máxime cuando, como ha reconocido la Unión Europea, en materia de empleo lo más importante es adoptar las decisiones en el nivel más cercano al ciudadano. De hecho, este fue uno de los principios rectores de esta comunitarización.

Esta ausencia fue subsanada por las Directrices para el año 2001 al tomar en consideración, por primera vez, el hecho regional⁵. Exactamente, se incorporó una Directriz rubricada con el título de «*la acción local y regional a favor del empleo*». En ella se decía que los Estados miembros debían tener «*en cuenta, si ha lugar, en sus respectivas políticas regionales de empleo, la dimensión del desarrollo regional*»; y alentar «*a las autoridades...regionales a establecer estrategias para el empleo, a fin de explotar plenamente las posibilidades que ofrece la creación de empleo*».

Junto a la transcrita directriz, y también en ese mismo año, se adoptó un documento de gran importancia denominado «*Fortalecimiento de la dimensión local de la Estrategia Europea de Empleo*»⁶.

Como se puede apreciar, este documento alude, en su título, a la esfera local. Sin embargo, también es cierto que a lo largo de su texto se observa una cierta intercambiabilidad entre el ámbito local y el regional. De tal modo que muchas, por no decir la mayoría, de sus propuestas y conclusiones son perfectamente predicables de ambos niveles. Y por esta razón debe tenerse en cuenta en este estudio.

En apretada síntesis, este documento viene, como su nombre indica, a fortalecer el papel de las regiones y, sobre todo, de las entidades locales en la Estrategia Europea de Empleo. La premisa de partida es que las medidas de política de empleo, pese a su elaboración centralizada, son aplicadas por los niveles subnacionales; de ahí que deba ofrecérseles mayor información y «*un uso más coheren-*

5. Con anterioridad a dicha fecha la referencia al hecho regional eran parciales pues, como dice la Comisión Europea, son las de 2001 las que adoptan «un enfoque coherente y global» en relación con esta materia, «Fortalecimiento...», *op. cit.*, p. 5.

6. COM (2001) 629 final.

te de los instrumentos y políticas existentes; y fomentar la recogida, evaluación e intercambio de mejores prácticas y experiencias»⁷.

En este primer momento, hay que destacar, igualmente, la doble participación, conforme al Título de Empleo, del Comité de las Regiones en la comunitarización del empleo.

En primer lugar, en la fase previa a la adopción de las directrices. Según el art. 128 del Tratado, el Consejo, previa consulta al Comité de las Regiones, dictará las correspondientes directrices. Esta intervención, como las de los restantes órganos enumerados en este precepto con idéntica facultad, carece de cualquier vinculabilidad, lo que puede suponer, con cierta frecuencia, que la misma no sea más que un trámite a cumplir carente de toda efectividad. Posiblemente, la equiparación en su tratamiento de todos los órganos incluidos en el art. 128 del Tratado impidió llegar más allá; o quizás, no existió una voluntad distinta. Lo único cierto es que una participación más activa de este Comité hubiera concedido un papel nada desdeñable a las regiones europeas. Se desaprovechó, por tanto, una inmejorable oportunidad para subsanar esta ausencia regional.

Y en segundo lugar, pero con una intervención idéntica, cuando el art. 129 del Tratado, convierte al Comité de las Regiones en órgano de consulta previa a que el Consejo adopte *«medidas de fomento para alentar la cooperación entre los Estados miembros y apoyar la actuación de estos últimos en el ámbito del empleo, a través de iniciativas destinadas a desarrollar los intercambios de información y buenas prácticas, facilitar análisis comparativos y asesoramiento, así como promover planteamientos innovadores y evaluar experiencias, en particular recurriendo a proyectos pilotos»*. Más tarde se volverá sobre parte del contenido de esta actividad pero, por lo que aquí importa, simplemente, insistir en la naturaleza de la actividad de este Comité, idéntica a la del art. 128, y, por lo tanto, se da por reproducido lo dicho anteriormente.

Con todo, hay que aceptar un doble dato. Por un lado, que no existe una institucionalización de la participación de las regiones en la Estrategia Europea de Empleo. En este sentido, no está de más recordar la generalizada desatención de los Estados por hacer partícipes y recoger en sus primeros Planes Nacionales de Acción la voluntad de las regiones. Y por otro lado, que el año 2001 abre el camino de la esperanza en la toma en consideración, primero, y participación activa, después, de las regiones en la Estrategia Europea de Empleo.

Así las cosas, y siempre sin perder de vista la significación concedida al dato de que la efectividad de las medidas de política de empleo está enormemente condicionada por la cercanía del proceso de toma de decisiones con el ciudadano, el mayor impulso al hecho regional se produce con la reformulación de la Estrategia

7. Comisión Europea, «Fortalecimiento...», *op. cit.*, p. 4.

Europea de Empleo, que, en éste, como en otros puntos, recoge propuestas contenidas en el primer Informe Kok. Pues bien, dicho impulso queda materializado, entre otras expresiones, en la invitación a los Estados miembros –no debe pasar desapercibido que no deja de ser una invitación– a que instituyan, en sus procedimientos internos, la intervención de las regiones en el proceso de elaboración y seguimiento de los Programas Nacionales de Reforma.

Por consiguiente, y con independencia de su desarrollo en páginas sucesivas, una conclusión válida es que la Unión Europea apuesta decididamente por el apoyo y el reconocimiento del hecho regional; siendo los Estados miembros los verdaderos sujetos con capacidad para decidir, y en qué términos, la intervención de las regiones. Dicho con otras palabras, hay que admitir que el papel de éstas en la Estrategia es totalmente residual, por no decir inexistente. Y ello a pesar del ahínco, con el que la Unión Europea defiende esta territorialización de la política de empleo. Siendo así, hay que descender a los Estados miembros, pero ya se está a nivel nacional, para ver si confieren, por voluntad propia, algún papel, aunque sea secundario, a las regiones en la Estrategia Europea de Empleo.

3. EL PAPEL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA ESTRATEGIA EUROPEA DE EMPLEO

España, en líneas generales, ha sido sensible al hecho regional. Buena prueba de ello es que desde los primeros Planes Nacionales de Acción se ha hecho partícipe de su elaboración a las Comunidades Autónomas. De esta manera se estaba dando cumplimiento, por ejemplo, a las propuestas del Comité de las Regiones de que «*las autoridades regionales...puedan participar estrechamente en la elaboración y ejecución de los planes de acción nacionales*»⁸. No obstante, tampoco se puede caer en el engaño de pensar que dicha participación ha supuesto algo más que dar audiencia e información sobre las medidas y propuestas adoptadas en el marco de la política de empleo nacional.

Con esta trayectoria y con las recomendaciones comunitarias, no es sorprendente que en el Programa Nacional de Reformas se pueda leer que «*el Gobierno es consciente del papel crucial que deben jugar... las Comunidades Autónomas...para que este PNR cumpla los objetivos que se han fijado y que han sido ampliamente compartidos. Por ello, el Gobierno mantendrá el diálogo para a elaboración de estos informes con...los representantes de las regiones...y se reunirá con ellos, al menos, dos veces al año coincidiendo con las distintas fases de seguimiento del Programa de Reformas. En este sentido, y dadas las importantes competencias que tienen las Comunidades Autónomas en muchas de las políticas de este Programa, sería muy conveniente que se extendiera la iniciativa sugerida*

8. Comité de las Regiones, «Dictamen sobre el contenido de los pactos territoriales».

por algunas de ellas de nombrar un coordinador regional de la Estrategia de Lisboa que supervise las áreas relacionadas con la Estrategia en su Comunidad y que pudiera elaborar un Programa Regional de Reformas. [Así como, la evaluación anual de este Programa] será remitida...a las Comunidades Autónomas».

De este párrafo se pueden extraer las siguientes consideraciones.

En primer lugar, que el hecho de que España haya aceptado en su Programa Nacional de Reformas la participación de las Comunidades Autónomas⁹ no significa, en ningún caso, que haya ocurrido lo mismo en los restantes Estados de estructura descentralizada. Cuando menos cabe pensar, tras la lectura del Informe Conjunto 2005/2006, que no ha existido una voluntad muy favorable, ni tan siquiera, a plasmar dicha intervención. Y ello se deduce al afirmar que los Programas de los Estados miembros *«no detallan con suficiente precisión los mecanismos de puesta en práctica y seguimiento que deben crearse a nivel nacional, regional y local».*

Por esta razón, sería aconsejable que, desde las propias instancias comunitarias, se fijara, de una vez por todas, una intervención más incisiva de las regiones en la Estrategia Europea de Empleo, ya sean ellas directamente las participantes, ya sea mediante el Comité de las Regiones. Hasta que ello no suceda, dicha intervención va a quedar, como ocurría antes de su revisión, en manos de los Estados miembros.

España, además de la declaración de intenciones contenida en el Programa Nacional de Reformas, ha institucionalizado la participación de las Comunidades Autónomas en la actual Ley de Empleo. Y ello a través de dos órganos como son la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales y el Consejo General del Sistema Nacional de Empleo.

La Conferencia, de acuerdo con el art. 7.1.a) de la mencionada Ley, *«es el instrumento general de colaboración, coordinación y cooperación entre la Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas en materia de política de empleo y especialmente en la elaboración de los Planes Nacionales de Acción».* Mientras que el Consejo, según el apartado b) del indicado precepto legal, tiene, entre otras funciones, *«la de consulta e informe del Plan Nacional de Acción».* En este último caso, hay que tener en cuenta que dicho órgano está compuesto por un representante de cada una de las Comunidades Autónomas y por igual número de miembros de la Administración General del Estado, de las organizaciones sindicales y de las organizaciones empresariales más representativas.

9. Exactamente, en este Programa se lee que la participación de las Comunidades Autónomas se ha materializado en que éstas «fueron invitadas a expresar sus prioridades, realizaron aportaciones...desde el primer momento, y serán convocadas para la evaluación y seguimiento continuo».

En segundo lugar, que dicha institucionalización no es en absoluto desdeñable aunque no debe ocultarse que es a título meramente informativo. Dicho de otro modo, las Comunidades Autónomas aparecen sólo como instancias consultivas y, por eso, su intervención puede estar carente de efectividad de no existir una voluntad y un compromiso estatal de aceptación de sus propuestas y recomendaciones. Pese a ello, la dinámica española, elogiada por la Unión Europea, de dar cabida a las Comunidades Autónomas en la elaboración de los planes y programas así como la inclusión en una norma de rango legal de vehículos para canalizar la participación de las instancias autonómicas, son argumentos que permiten ser optimistas en un doble sentido. Por un lado, al garantizarse, aunque sea indirectamente, la intervención de las Comunidades Autónomas en la Estrategia Europea de Empleo; y, por otro lado, al propiciarse una labor a modo de método abierto de coordinación entre el nivel estatal y el nivel autonómico¹⁰.

Y en tercer lugar, que resulta, cuando menos curiosa, la propuesta estatal de que las Comunidades Autónomas elaboren su propio programa de reformas cuando la Unión Europea, en ningún momento, alude a esta posibilidad. Quizás se esté refiriendo, más que nada, a un cambio de nomenclatura de los tradicionales e históricos Pactos Territoriales de Empleo.

En resumen, se puede concluir que el análisis de la Estrategia Europea de Empleo no arroja un balance positivo para las regiones. Existe una voluntad cierta por parte de la Unión por potenciar este nivel de actuación, se fomenta y patrocina que los Estados miembros cuenten, en todo lo posible pero también en la medida de lo posible, con las regiones pero no se establece, como se ha indicado, ninguna participación activa en la comunitarización del empleo. Así las cosas, hay que indicar que el estudio del papel de las Comunidades Autónomas en la Estrategia Europea de Empleo hay que abordarlo desde la óptica de qué están haciendo, dentro de su esfera competencial, por alcanzar los objetivos de esta Estrategia que, tras su revisión, han quedado fijados en el pleno empleo, la mejora de la calidad y la productividad del trabajo y el fomento de la inclusión social y la cohesión.

Esto es, será el reparto competencial¹¹, conforme a los parámetros constitucionales, entre Estado y Comunidades Autónomas, el núcleo duro de la intervención de éstas en la Estrategia Europea de Empleo. O sea, en la medida en que las

10. Método abierto de coordinación sugerido por el primer Informe Kok. Concretamente, éste indicaba que *«in countries where competences for employment policy lie within regional or local authorities, the option of strengthening the regional commitment to employment reforms should be considered. One approach might be to implement an open method of co-ordination between the national and regional levels of government. This would imply introducing open and transparent negotiation between national and regional government to agree regional objectives and reporting and monitoring mechanisms»*.

11. Con palabras de la Comisión Europea, *«el nivel de participación de los actores regionales... en la EEE depende de las estructuras constitucionales y políticas de cada Estado miembro»*, *«Fortalecimiento...»*, op. cit., p. 7.

Comunidades Autónomas tengan competencias en materia de política de empleo podrán dar cumplimiento a los mencionados objetivos. Y siendo así, hay que aceptar que las directrices comunitarias tienen como destinatario directo al Estado español, pero como destinatarias indirectas a las Comunidades Autónomas al ser las ejecutoras de un gran número de medidas de empleo¹². Por consiguiente, resulta imposible que los artífices autonómicos de la política de empleo se puedan sustraer, de acuerdo con el indicado razonamiento, a las orientaciones de la Unión Europea¹³. Prueba de ello, limitándonos al ámbito andaluz, son las continuas y constantes referencias a la Estrategia Europea contenidas en el VI Acuerdo de Concertación Social de la Junta de Andalucía.

De lo contrario, es decir, en aquellas esferas de la política de empleo, en las que las Comunidades Autónomas no tengan ni competencias exclusivas, ni compartidas, ni ejecutivas, su papel en la Estrategia quedaría reducido a la nada.

Afortunadamente, el margen de acción de éstas es amplio¹⁴. Y en la medida en que lo es; también lo es su intervención para conseguir los objetivos comunitarios. Y ello puede generar un problema, que no debe pasar desapercibido, puesto que no es baladí. Las directrices comunitarias carecen de vinculabilidad jurídica. La falta de cumplimiento, por parte de los Estados miembros, de esas orientaciones conlleva, exclusivamente, el reproche político. Si eso sucede en relación con los destinatarios directos de las mismas; con más razón para el caso de las Comunidades Autónomas. Por lo que la consecuencia será que la Unión Europea no pueda acudir, ni tan siquiera, a ese reproche, puesto que éste sólo es posible para los destinatarios oficiales de las directrices, es decir, los Estados miembros, lo que viene a corroborar, una vez más, la desatención de la Unión Europea por el reparto de competencias, que puede existir en los Estados de estructura descentralizada. Por esta razón, se debía articular, pero ello ya formaría parte de la política nacional, un sis-

12. Con otras palabras, la «toma en consideración del hecho regional conduce a que cada vez de forma más enérgica las Recomendaciones para el empleo de los países miembros, y aun las propias Directrices para el empleo abran un marco de diálogo a dos bandas en que los receptores de las sugerencias y mandatos comunitarios son, a la vez, el Estado con cobertura formal y la región, la instancia que ha de aplicar inmediatamente la recomendación comunitaria. De esa forma, las regiones pueden ser interlocutores silenciosos, pero muy activos en la práctica de la política de empleo, en España y fuera de ella», FERNÁNDEZ LÓPEZ, «El papel de las CCAA en el fomento de la calidad en el empleo», en VVAA, *Libro Blanco sobre la Calidad en el Empleo en Andalucía: estabilidad y seguridad laboral*, Sevilla, 2005, p. 162.

13. Con independencia del reparto competencial existente en cada Estado miembro de estructura descentralizada, la Comisión Europea ya apunta en esta dirección al decir que «las autoridades regionales...deben concebir proyectos que nos acerquen a las aspiraciones que definimos en Lisboa», *Crecimiento y empleo...*, op. cit., p. 12.

14. Por todos, ARAGÓN MEDINA y ROCHA SÁNCHEZ al escribir que «las administraciones regionales disponen de un amplio margen para la elaboración y ejecución de las políticas de empleo», «La dimensión territorial de las políticas de fomento del empleo en España», www.1mayo.org, Octubre de 2003.

tema, por el cual el Estado pudiera repetir contra la Comunidad Autónoma cuando ésta no cooperase en la consecución de los objetivos comunitarios, y siempre superado a su esfera de competencias en materia de política de empleo.

3.1. La acción de las CCAA en el ámbito de la política de empleo. La situación de partida: el empleo en el reparto competencial de la Constitución española

El planteamiento de esta cuestión, en el marco estatutario vigente antes de las reformas en serie acometidas a partir de 2005, por fuerza nos tiene que dar una respuesta diferenciada según el ámbito material al que nos refiramos, de entre el global de contenidos posibles de la noción de política de empleo, y de empleo de calidad.

Desde luego, en la medida en que la política de empleo se aborde desde parámetros de calidad de éste —como parece necesario en su noción más amplia— mediante la transformación del régimen jurídico de instituciones laborales básicas como «*las características del puesto de trabajo (como la cualidad intrínseca del mismo, las competencias, la formación y la educación a lo largo de toda la vida y el desarrollo de la carrera) como el marco más amplio del mercado de trabajo, que engloba la igualdad entre hombres y mujeres, la salud y la seguridad en el trabajo, la flexibilidad y la seguridad, la integración y el acceso al mercado de trabajo, la organización del trabajo y el equilibrio entre vida laboral y privada, el dialogo social y la participación de los trabajadores, la diversidad y no discriminación, y la eficacia y productividad general del trabajo*»¹⁵, es claro que existe un grueso de competencias que pertenecen al Estado en virtud del diseño competencial sobre materia laboral articulado en el art. 149.1.7 DE la Constitución. Por supuesto, sin desconocer la importancia que en la determinación exacta de estos elementos conceptuales posee la negociación colectiva, el reparto de competencias constitucional implicará, visto desde la perspectiva de la calidad en el empleo, una gruesa serie de normas de nueva planta o de reformas normativas que sólo al Estado incumbe acometer. Al cabo, este es el sentido de la jurisprudencia consolidada del Tribunal Constitucional, como es sabido, que reserva a las Comunidades Autónomas la ejecución de esa normativa, en proceso prácticamente concluido a día de hoy.

Hay, sin embargo, un ámbito material en que la cuestión no tiene una solución tan tajante, y que sin embargo se encuentra en la base misma de la calidad en el sentido amplio que se ha manejado hasta ahora: la política de empleo, en cuanto comporta una serie de medidas que ordenan y perfilan el correcto desenvolvimiento de las instituciones vinculadas al mercado de trabajo, sobre todo como magnitud económica, orientadas al cruce material de la oferta y de la demanda de trabajo. Por

15. Directrices de Empleo para el año 2002, Decisión del Consejo de 18 de febrero de 2002 (2002/177/CE), DOCE 1 marzo, Anexo B.

razones de espacio y de sistemática no se abordan las llamadas políticas pasivas de empleo, y tampoco medidas de legislación laboral «común», aunque generadas en una perspectiva global de favorecer el empleo o ciertos tipos de empleo.

Este ámbito material resulta importante desde la perspectiva que ahora examinamos en la medida en que, como es sabido, no constituye un título competencial autónomo en el marco del Título VIII de la Constitución, lo que obliga a analizar las medidas referidas a él desde la perspectiva del título competencial dominante, siempre más compleja y más insegura.

Vista en su conjunto la jurisprudencia constitucional al respecto, resulta perceptible una cierta evolución relativamente reciente, orientada a, si se permite la expresión, admitir la «deslaboralización» de las políticas de empleo como título competencial, con las importantes consecuencias que ello puede conllevar.

Como es sabido, tras algunas resoluciones que enfrentaban «la legislación laboral» como la propia de la ordenación de la relación individual de trabajo y, algo más tarde, también de las relaciones colectivas de trabajo, puede sostenerse que la Sentencia clave, porque es una síntesis de la doctrina anterior del Tribunal Constitucional al respecto, es la 195/96, de 28 de noviembre, que resolvía el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social. Enfrentado a la diversificación material contenida en la LISOS (que de alguna manera obligaba a examinar todo el Derecho del Trabajo desde la perspectiva competencial de la sanción por sus incumplimientos), sostiene el Pleno del Tribunal Constitucional, en las materias más directamente vinculadas a la política activa de empleo, lo siguiente: que «se infiere con toda claridad que han de ubicarse en la materia «legislación laboral» (art. 149.1.7.^a CE), pues tipifican las infracciones de deberes y prohibiciones legalmente impuestos a los empresarios –principalmente por el Estatuto de los Trabajadores (ET) en sus arts. 16 y 17– respecto de las actividades de contratación laboral en sus diversas fases o estadios. Más adelante reitera su tesis, aludiendo nominalmente a las instituciones concernidas: *«las acciones de estímulo a la contratación laboral en sus distintas modalidades se insertan sin dificultad en dicho título, el cual ha de tenerse asimismo por prevalente en lo que atañe a los incentivos a la formación profesional ocupacional»* (FJ 5).

La situación, hasta cierto punto razonable dado el estado de cosas en 1996, exige una cierta revisión, al menos desde dos puntos de vista ya examinados más detenidamente en otro lugar¹⁶.

- el primero de ellos, la realidad de una cada vez más abundante batería de medidas de políticas activas de empleo acometidas en el ámbito de las Comunidades Autónomas, que en algunos casos incluían planes de intervención directamente conectados con las Directrices comunitarias, sin referencia expresa a los

16. FERNÁNDEZ LÓPEZ, *El papel de las CCAA...*, op. cit., págs. 157 y ss.

Planes estatales. Esta es una realidad, hoy por hoy incontestable¹⁷. Sistemáticamente, el título competencial invocado al efecto era el regulado en el apartado 13 de los arts. 149 y 148 de la Constitución, esto es, el diseño autonómico de una política económica propia en el marco de las bases de planificación general establecidas a nivel de Estado. Con esta finalidad, el diseño de la política propia de empleo descansaba en muy buena medida en el otorgamiento de subvenciones en impulso y orientación de la conducta de los operadores económicos. El citado art. 148.13 de la Constitución amparaba esta actuación en un marco de doctrina constitucional que no deslegitimó esta tendencia autonómica a pesar de que progresivamente recortaba la virtualidad de las subvenciones como mecanismo encubierto de recuperación de competencias en áreas en que éstas habían sido transferidas, o asignadas constitucionalmente a otra instancia territorial diversa. En ese sentido la Sentencia del Tribunal Constitucional 13/92 encontró ocasión para sintetizar la doctrina al respecto y para subrayar la estricta necesidad del vínculo competencial de la actividad subvencional. Por lo demás, el propio Tribunal Constitucional avaló esta opción, subrayando que «en orden al título competencial sobre “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica” del art. 149.1.13 CE,... hemos declarado que “bajo la misma encuentran cobijo tanto las normas estatales que fijan las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de un sector concreto como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector (SSTC 95/1986, 213/1994, etc.). No obstante, la jurisprudencia constitucional también ha precisado (SSTC 125/1984 , 76/1991 que dicha competencia estatal no puede extenderse hasta incluir cualquier acción de naturaleza económica, si no posee una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general (SSTC 186/1988, 133/1997), pues, de no ser así, se vaciaría de contenido una materia y un título competencial más específico (STC 112/1995; STC 21/1999, de 25 de febrero, F. 5)»¹⁸. Esta tesis se ha mantenido en lo esencial hasta la actualidad¹⁹. Y desde esta perspectiva resulta plausible que, sin desconocer las líneas maestras de la política de empleo fijadas en el Plan Nacional anual por el legislador, quede un espacio abierto para las Comunidades Autónomas en el que fijar propios objetivos de fomento del empleo y de política de empleo en general, sin desconocer, para-

17. Sobre el estado de la cuestión en 2005, *vid.* FERNÁNDEZ LÓPEZ, «La acción autonómica en materia de empleo», en VVAA, *Libro blanco...*, *op. cit.*, págs. 299 y ss.

18. En la misma línea, y siempre sobre formación continua, SSTC 190/2002, de 17 de octubre; 228/2003, de 28 de diciembre ó 230/2003, de la misma fecha.

19. Por todas, STC 148/98, de 2 de julio, FJ 7; admitiendo la posibilidad de incluir bajo la rúbrica de planificación de la economía por el Estado también «*las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector*», SSTC 21/1999, de 25 de febrero, FJ 5; 128/1999, de 1 de julio, FJ 7; 145/20001, de 15 de febrero, FJ 8; 195/2001, de 5 de abril, FJ 3, entre otras.

lamente, la competencia ya mencionada de «legislación laboral», que en todo momento resulta respetada.

- el segundo, que ha sido una vía fructífera de insertar aspectos importantes de las políticas de empleo autonómicas, ha sido el recurso a la negociación colectiva, que en un primer momento se descartaba que estuviera afectada por las limitaciones competenciales en las que debían jugar las instituciones autonómicas. Ello no obstante, ante la dimensión que habían llegado a alcanzarse en la negociación concreta de ciertas materias –la formación profesional continua–, el Tribunal Constitucional de alguna manera vuelve sobre aquella tesis y sostiene que no es hábil la concertación social para producir un desapoderamiento de competencias que constitucional y legalmente se hayan atribuido al Estado o a las Comunidades Autónomas²⁰, precisamente con ocasión de la peripcia judicial de la negociación a nivel estatal de la formación continua.

Así, a la luz de esta doctrina, y de la preeminencia del título de «política económica» ya mencionado como cobertura de la acción autonómica propia al respecto, es posible distinguir en materia de empleo dos orientaciones básicas, cada una con su propio tratamiento competencial:

- las medidas consistentes en diseñar o alterar normas estrictamente laborales, que inciden en el desarrollo de la relación de trabajo o que regulan derechos y deberes de los trabajadores y empresarios en cuanto sujetos vinculados por un contrato de trabajo, no en cuanto sujetos económicos. Estas medidas se insertan directamente en la competencia estatal de legislar en materia laboral y por tanto sólo al Estado incumben, sin perjuicio de su ejecución por las Comunidades Autónomas, lo que aún deja a éstas un amplio margen de acción del que el Estado se encuentra excluido y lleva a tachar de inconstitucional el intento de retener en ese nivel la gestión y la aplicación de las normas estatales.
- las medidas económicas propiamente dichas, asociadas a la política de empleo, por ejemplo, incentivar la contratación de colectivos determinados, de neutralizar las disfunciones operativas del mercado de trabajo, de mejorar e incrementar la transparencia de sus variables, etc. En todas ellas la relación laboral presente o futura es un objetivo, pero no constituye el objeto directo de la intervención pública, sino la consecuencia de decisiones que se adoptan en el ámbito económico. En este ámbito, como se ha dicho, el Estado fija las líneas básicas globales, pero, como ya señalara la Sentencia del Tribunal Constitucional 13/92, no puede agotar el espectro de regulación autonómica en la medida en que en este ámbito hay también una competencia constitucionalmente reconocida.

20. STC 95/2002, 25 de abril.

Existen razones para considerar aceptable esta aproximación, pues, al definir lo que sea política económica, o planificación de la actividad económica es difícil excluir aquel conjunto de acciones de los poderes públicos orientado a influir sobre el empleo como variable económica. Reducir ese ámbito sólo a la «legislación laboral» en el sentido manejado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional equivaldría a negar un amplio radio de acción de los poderes públicos cualesquiera que sean –en este caso el autonómico– para influir con los medios a su alcance en el comportamiento de los operadores económicos. Un conjunto de actuaciones que sólo guardan con la relación laboral una vinculación finalista, consistente en que, de tener éxito, el resultado normal puede ser la concertación de un contrato de trabajo, que está presente, ya se ha dicho, sólo como objetivo, más que como objeto de la acción incentivadora.

3.2. Empleo, Comunidades Autónomas y Unión Europea

Lo anterior puede complicarse en buena parte porque, como se ha visto más arriba, en el desarrollo del Estado de las autonomías la Unión Europea fue un sujeto formalmente ausente de los textos legales que diseñan la estructura competencial del Estado, y en especial del texto constitucional²¹. Ello equivale, con mayor o menor dificultad, a realizar los ajustes necesarios en el esquema competencial para proceder a la interiorización de las normas europeas.

La cuestión ha sido sin duda ardua en la medida en que la normativa comunitaria y la reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas conduce a una neutralidad de la Unión Europea frente a la ordenación interna de cada Estado: «*cualquiera que sea el reparto interno de competencias dispuesto por el ordenamiento jurídico nacional los Estados miembros están obligados a establecer un marco legal y reglamentario*» que asegure el cumplimiento de las reglas comunitarias²², sea cual sea el alcance de éstas. En nuestro entramado constitucional el cumplimiento de este objetivo se oscurece en la medida en que, en las áreas en que la competencia es autonómica, se desagregan de alguna

21. Un análisis del estado de la cuestión en la situación autonómica anterior a 1996, en BUSTOS GISBERT, *Relaciones internacionales y Comunidades Autónomas*, CEC, Madrid, 1996, págs. 104 y ss.

22. En el caso sobre capturas de aves, STJCE 8 junio 2006, C-60/05, WWF Italia y otros, por citar una resolución reciente que resume la doctrina al respecto, FJ 28.

manera la responsabilidad por el incumplimiento²³ y la actividad de ejecución propiamente dicha, que sigue domiciliada en el Estado miembro²⁴.

En síntesis, para el empleo puede decirse que las orientaciones comunitarias marcan un nivel de agregación de intereses que debe ser tenido en cuenta, en el marco del gobierno multinivel que estructura el gobierno de la propia Unión. El problema es que entre nosotros, también en materia de empleo se ha generado la tendencia ya detectada en otros ámbitos de que «*la aparición de nuevos actores que asumen responsabilidades públicas no supone la retirada de las entidades que con anterioridad respondían a las mismas demandas*» (o el cambio, o la matización de sus funciones, cabría añadir) «*como consecuencia, existe una competición entre las distintas administraciones para obtener la legitimidad que proporciona atender a las diferentes demandas sociales*»²⁵.

Esta situación genera una cierta descoordinación, que es posible detectar en los diversos planes de empleo a todos los niveles existentes en España. Y no ha llegado más allá por la propia dinámica del método abierto de coordinación y la flexibilidad en las directrices que se marcan a las políticas de empleo a los Estados miembros.

23. Por lo demás es una desagregación que es propia de los modelos de estructura estatal compleja convivientes en el seno de la Unión, *vid.*, por todos BUSTOS GISBERT, «*Relaciones internacionales...*», *op. cit.*, págs. 165 y ss. Y eso sucede en múltiples áreas materiales: las Ayudas de Estado, por ejemplo (STJCE 6 septiembre 2006, C-88/03, FJ 55: «*Este análisis es también válido cuando la medida no la haya adoptado el legislador nacional sino una autoridad infraestatal, puesto que una medida adoptada por una entidad territorial y no por el poder central puede constituir una ayuda si se cumplen los requisitos establecidos en el art. 87 TCE*»), con abundante cita de jurisprudencia anterior en el mismo sentido; ayudas con cargo a fondos FEDER, STJCE 2 mayo 2006 C-417/04P Regione Siciliana c. Comisión, FJ 39: «*en el presente asunto, no está en modo alguno excluido que las ayudas proporcionadas por la administración descentralizada de que se trata a empresas que proporcionaban, a nivel local o regional, servicios de construcción o transformación navales no comprendidos en los límites de arqueo o potencia fijados por la Directiva 90/684 puedan, no obstante, afectar a los intercambios entre Estados miembros*»; en la misma línea, la Sentencia de 1 octubre 1998 C-71/97, Comisión c. España, en que alegada por el Gobierno español la tardanza en incorporar una norma comunitaria por haber en la materia competencias concurrentes del Estado y de las Comunidades Autónomas, descarta el TJCE el argumento sosteniendo que «*cuando, como sucede en el presente asunto, se ha comprobado tal incumplimiento, carece de relevancia que éste resulte de la voluntad del Estado miembro, al que le sea imputable, de su negligencia o incluso de dificultades técnicas a las que haya tenido que hacer frente*» (FJ 15), y, a mayor abundamiento, «*procede recordar que es jurisprudencia reiterada que un Estado miembro no puede alegar disposiciones, prácticas ni circunstancias de su ordenamiento jurídico interno para justificar el incumplimiento de las obligaciones y plazos establecidos por una Directiva*» (FJ 17).

24. Un ejemplo especialmente claro y reciente de la dificultad en el juicio a que se somete la cuestión desde la perspectiva judicial comunitaria, en STJCE 22 septiembre 2005, asunto C-221/03, Comisión-Bélgica.

25. CONDE MARTÍNEZ, *La acción exterior de las Comunidades Autónomas. La institucionalización de gobiernos territoriales y la integración internacional*, Tecnos, Madrid, 2000, pág. 237.

3.3. El proceso de reformas estatutarias y la materia de empleo

Así pues, es la legislación de cada Estado miembro la que ha de fijar la manera en que se ha de tener en cuenta la relevancia del nivel autonómico, y la dimensión política de sus intereses en la fijación de las políticas de empleo estatales. Entre nosotros, obviamente, las reglas constitucionales son la pauta a seguir al respecto. Así lo ha admitido en numerosas ocasiones el Tribunal Constitucional, que reitera su doctrina de que *«la determinación de a qué ente público corresponde la ejecución del Derecho comunitario, bien en el plano normativo, bien en el puramente aplicativo, se ha de dilucidar caso por caso, teniendo en cuenta los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en las materias afectadas»*²⁶.

En este punto, cabe preguntarse por el efecto que sobre este complejo *status quo* puede llegar a tener el proceso de reforma de Estatutos de Autonomía en curso. Y aunque se trate de un momento temprano en relación con esa tendencia reformista –publicados en el BOE y concluido su itinerario parlamentario sólo están los Estatutos de Valencia y Cataluña, habiendo iniciado su tramitación en las Cortes el Estatuto de Andalucía, el de Baleares y el de Aragón–, algunas líneas de tendencia pueden irse señalando.

La primera de ellas es la revalorización del empleo, que es elevado a derecho de los ciudadanos de la Comunidad Autónoma de que se trate, en una reiteración a nivel autonómico del «principio rector» proclamado en el art. 40 de la Constitución. De este modo se plantea, para el empleo, o el empleo de calidad en otros casos, uno de los problemas más interesantes que se desprenden de las reformas estatutarias: la capacidad, en los Estatutos de Autonomía, de fijar nuevos derechos que se quieren integrantes de categorías cualificadas de derechos que enlazan directamente con la tipología de derechos del Título 1 de la Constitución.

Esto es, en su grado máximo, la posibilidad de introducir en nuestro derecho nuevos derechos «reforzados», al margen de los cauces constitucionalmente abiertos en relación con los derechos fundamentales. Pero, en la definición doctrinal clásica entre nosotros, derechos fundamentales y Constitución forman un binomio conceptualmente necesario. Y la doctrina constitucional ha recordado hasta qué punto la determinación de las condiciones del ejercicio de los derechos es un elemento competencial propio del Estado, que en este caso no parece que se pueda ver ejercitado con eficacia. Como dice el Tribunal Constitucional, el art. 149.1 de la Constitución es un «título competencial con contenido propio, no residual, que habilita al Estado para regular «el contenido primario del derecho, las posiciones jurídicas fundamentales (facultades elementales, límites esenciales,

26. STC 33/2005, 17 de febrero, por todas. Sobre la evolución de la doctrina del Tribunal Constitucional en este aspecto, CONDE MARTÍNEZ, *La acción exterior de las Comunidades Autónomas...*, *op. cit.*, págs. 61 y ss.

deberes fundamentales, prestaciones básicas, ciertas premisas o presupuestos previos...). En todo caso, las condiciones básicas han de ser las imprescindibles o necesarias para garantizar esa igualdad, que no puede consistir en una igualdad formal absoluta» (fundamento jurídico 8.º) y siempre teniendo presente que «la “materia” sobre la que recae o se proyecta son los derechos constitucionales, en sentido estricto, así como los deberes básicos ...» [fundamento jurídico 7.º, b)] y que «las condiciones básicas que garanticen la igualdad se predicen de los derechos y deberes constitucionales en sí mismos considerados, no de los sectores materiales en los que éstos se insertan y, en consecuencia, el art. 149.1.1 CE sólo presta cobertura a aquellas condiciones que guarden una estrecha relación, directa e inmediata, con los derechos que la Constitución reconoce. De lo contrario, dada la fuerza expansiva de los derechos y la función fundamentadora de todo el ordenamiento jurídico (...) quedaría desbordado el ámbito y sentido del art. 149.1.1 CE, que no puede operar como una especie de título horizontal, capaz de introducirse en cualquier materia o sector del ordenamiento por el mero hecho de que pudieran ser reconducibles, siquiera sea remotamente, hacia un derecho o deber constitucional ...» [fundamento jurídico 7.º, b)]. Sin embargo, según se añade más adelante, «dentro de esas “condiciones básicas” cabe entender incluidos asimismo aquellos criterios que guardan una relación necesaria e inmediata con aquéllas, tales como el objeto o ámbito material sobre el que recaen las facultades que integran el derecho...; los deberes, requisitos o condiciones básicas en que ha de ejercerse un derecho...; los requisitos indispensables o el marco organizativo que posibilitan el ejercicio mismo del derecho» (fundamento jurídico 8.º). (STC 173/98. 23 de julio, FJ 8), punto éste en que comienza la competencia estatal frente a la autonómica, a partir del enunciado estatal.

Los derechos fundamentales son, pues, categorías jurídicas inherentes a los ciudadanos que poseen una indeclinable referencia constitucional. Fuera de su texto, cualquiera que sea la denominación que se les dé a otras posiciones de ventaja, por mucho que se articule un sistema judicial de defensa de los mismos, no estamos ante derechos fundamentales verdaderos y propios, sino ante derechos reforzados en el marco autonómico, respecto de los ciudadanos de esa autonomía y frente a los poderes públicos de la misma.

No se trata, sin embargo, de un problema de especial gravedad en relación con los derechos asociados al empleo. Ello porque, como es sabido, la orientación de los poderes públicos de implementar una política de pleno empleo es un mandato expreso de la Constitución, en su art. 40.1. Y la propia Constitución reitera las circunstancias que han de concurrir en ese empleo, solapándose con los elementos de la definición comunitaria de empleo de calidad y compartiendo los rasgos que le atribuyen las nuevas normas estatutarias: la igualdad y no discriminación (art. 14, sobre todo inciso segundo del Estatuto de los Trabajadores); participación y representación de los trabajadores en las materias que les conciernen (arts. 28.1 y 129 de la Constitución); derecho a trabajar, promoción a través del trabajo, remu-

neración suficiente (art. 35.1), formación y readaptación profesionales, seguridad e higiene en el trabajo, descanso necesario, limitación de la jornada laboral, o vacaciones anuales (art. 40.2 de la Constitución).

Con estas observaciones preliminares puede examinarse ahora la situación del empleo y sus rasgos de calidad en la reforma de los estatutos de autonomía en curso. Y, como se ha dicho, el empleo y su calidad se elevan normalmente a la condición de principio rector, orientador de las políticas públicas. Es lo que sucede, por ejemplo, en el art. 10 de proyecto de Estatuto de Autonomía de Andalucía, en que *«la consecución del pleno empleo estable y de calidad»* se fija como «objetivo básico» de la Comunidad Autónoma, reiter ndolo con posterioridad como principio rector de la política económica en Andalucía (art. 155.3).

Los Estatutos de Cataluña y Valencia no hacen una proclamación expresa en este sentido, pero es deducible este resultado de la expresa referencia al derecho de la Unión Europea, a la Carta de Derechos Sociales comunitaria, y a derechos-resultado, que precisan del empleo para hacerse efectivos o que tienen en el empleo su presupuesto. Así, según el art. 22 del Estatuto Valenciano, que modifica el art. 19 del anteriormente vigente *«en el ámbito de sus competencias la Generalitat impulsar  un modelo de desarrollo equitativo...basado en...la formación permanente, la producción abiertamente sostenible y una ocupación estable y de calidad en la que se garantice la seguridad y salud en el trabajo»*. Y en el Estatuto de Cataluña, art. 45.2, la ocupación plena, entre otras finalidades, se encuentra entre los objetivos de las medidas que *«los poderes públicos deben adoptar para promover el progreso económico y el progreso social»* en Cataluña.

Por su parte, el proyecto de Estatuto de Aragón, en su art. 26 proclama —dentro del epígrafe dedicado a los principios rectores de las políticas públicas— que *«los poderes públicos...promoverán el pleno empleo de calidad en condiciones de seguridad; la prevención de los riesgos laborales; la igualdad de oportunidades en el acceso al empleo y en las condiciones de trabajo; la formación y promoción profesionales y la conciliación de la vida familiar y laboral»*. Todo un catálogo de líneas de acción que en buena parte coincide con principios rectores ya sealados en el texto constitucional, con la misma vinculabilidad y semejante rango.

Y el Estatuto de Baleares incide en el carácter de derecho social básico (art. 22) que impulsar  a los poderes públicos a orientar su política en orden a *«la formación permanente, el acceso gratuito a los servicios públicos de ocupación y a la ocupación estable y de calidad en la que se garanticen la seguridad, la dignidad y la salud en el trabajo»*, proclamando a estos efectos el valor del diálogo social (párrafo 2).

Por lo demás ha de llamarse la atención sobre la abundancia de derechos condicionados al buen resultado de las políticas de empleo, respecto de los cuales la acción en materia de empleo es un componente ineludible para alcanzar el objeti-

vo proclamado: la igualdad entre hombres y mujeres, o la no discriminación y la integración de ciertos colectivos especialmente vulnerables constituyen el modelo básico de estos derechos de resultado²⁷.

Con cierta paradoja, y haciendo realidad la afirmación estatutaria de que los derechos reconocidos a los ciudadanos en las correspondientes Declaraciones no suponen un incremento de las competencias²⁸, tras la proclamación como derecho del empleo, es patente cierta conformidad con la situación actual en materia de empleo, cuando se procede al elenco de competencias de la Comunidad Autónoma de que se trate.

En aras de esta coherencia se enuncia la legislación laboral como competencia básica, y paralelamente se menciona el diseño de la propia política económica como competencia propia de la Comunidad de que se trate, pero el empleo como tal no accede a la condición de título competencial, de modo que puede predecirse que los problemas que se han planteado a la hora de articular conflictos de competencia sobre estas materias seguirán persistiendo. No es extraño este continuismo si se toma en consideración la permanencia del texto constitucional, pero en la tendencia a interiorizar la doctrina interpretativa del Tribunal Constitucional, había extremos relativos al pleno empleo que pudieran haberse clarificado en los textos estatutarios desde el punto competencial.

De este modo, el Estatuto Valenciano, en su art. 55, que reforma el art. 49.2 recuerda que la Generalitat tiene competencia exclusiva, sin perjuicio de lo establecido en el art. 149 de la Constitución «y, en su caso, de las bases y ordenación de la actividad económica general del Estado», en materia de «gestión de las funciones del servicio público de empleo estatal, en el ámbito de trabajo, ocupación y formación» (apartado 8), y en el ámbito de la formación profesional ocupacional de los trabajadores del mar (apartado 9). El art. 57, modificando el art. 51 reitera que la Generalitat tiene competencia de ejecución en materia «laboral, asumiendo las facultades, competencias y servicios que en este ámbito y a nivel de ejecución ostenta el Estado con respecto a las relaciones laborales, sin perjuicio de la alta

27. Arts. 13 y 14 (reformando el 10 y 11) del Estatuto de Valencia en relación con la igualdad de mujeres y hombres, o el 16, que modifica el 13 en relación con los discapacitados. O el art. 41, sobre la «perspectiva de género» del Estatuto de Cataluña y art. 42 «La cohesión y el bienestar sociales», orientado a la integración de las personas y grupos más vulnerables. O el art. 10, apartados 14 a 18 del Estatuto de Andalucía, dentro del enunciado de los Objetivos básicos de la acción autonómica. Especialmente rico es el art. 14.3 del Estatuto de Baleares, que impone a las administraciones públicas centrarse «primordialmente en los siguientes ámbitos:... la no discriminación y los derechos de las personas dependientes... en cualquier ámbito de la vida pública, social, educativa o económica; la articulación de políticas que garanticen la participación de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural» y «la igualdad de derechos de hombres y mujeres en todos los ámbitos, en especial en materia de empleo», punto este último sobre el que vuelve a incidir el art. 15.

28. Art. 37.4 Estatuto Cataluña, en una observación que es ineludible para afirmar la propia constitucional de las reglas estatutarias al respecto.

Inspección de éste, y el fomento activo de la ocupación» (apartado 1); de este modo la referencia última a la política de empleo no puede ser interpretada en el sentido de que constituye una competencia que corresponde a la Generalitat si se toma en cuenta la expresa referencia a las competencias de ejecución, que se manifiesta en el propio enunciado con que se abre el artículo considerado, y que ha de entenderse que afecta a todas las materias enunciadas en el precepto.

En el complejo enunciado de competencias del Estatuto catalán, y aparte materias demasiado concretas para alcanzar conclusiones globales²⁹, el art. 170.1 reconoce a la Generalitat «*competencia ejecutiva en materia de trabajo y relaciones laborales, que incluye en todo caso:...b) Las políticas activas de ocupación, que incluyen la formación de los demandantes de ocupación y de los trabajadores en activo, así como la gestión de las subvenciones correspondientes. La Generalitat participa en los planes o actividades de formación que superen el ámbito territorial de Cataluña*». Además, el art. 153 atribuye a la Generalitat competencias de promoción y ordenación de la actividad económica, así como de «*planificación de la actividad económica en el marco de las directrices que establezca la planificación general del Estado*» (apartado 3). Añade, en el apartado de «tipología de las competencias» las de «*aplicación y ejecución de la normativa de la Unión Europea cuando afecte al ámbito de sus competencias*» (art. 113), y puntualiza el art. 181 que la Generalitat participará en las decisiones estatales que afectan a la ordenación general de la actividad económica en el marco de lo establecido en el art. 131.2 CE. Y una referencia a la gestión de las subvenciones del Estado en el ámbito del fomento de actividades, que le atribuye la posibilidad de fijar los objetivos directamente respecto de las territorializables, y de participar en la determinación de las que no sean territorializables³⁰, tanto del Estado como de la Unión Europea (art. 114), lo que indudablemente impacta sobre una materia como la del empleo, en la que la subvención es una técnica utilizada con enorme frecuencia.

Por su parte, en el Proyecto de Estatuto andaluz se hace referencia a la actividad de fomento, atribuyendo a la Junta la competencia al respecto en las materias propias de su competencia, y la de gestión –determinando los objetivos a los que hayan de destinarse– de las subvenciones territorializables, así como la participación de la Junta para la determinación de las que no sean territorializables (art. 45). El art. 57 hace referencia a la competencia exclusiva de Andalucía «*de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general*» respecto del fomento de la actividad económica en Andalucía (apartado 2.1), así como respecto de la gestión de la planificación general de la actividad económica, en cuya elaboración

29. Por ejemplo, la referencia a la competencia de autorización de trabajo de extranjeros cuya relación laboral haya de realizarse en Cataluña. Art. 138.2, o la formación permanente de los docentes del art. 131.2.f).

30. Sobre esta característica de las subvenciones, *vid.* la interesante doctrina de la STC 128/1999, de 1 de julio, FJ 11, en estrecha relación con el principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.

ha de participar (art. 84). Finalmente, el art. 62 del Estatuto hace referencia al «empleo, relaciones laborales y Seguridad Social», en los términos siguientes: «*corresponden a la Comunidad Autónoma, en el marco de la legislación del Estado, las competencias ejecutivas en materia de empleo y relaciones laborales, que incluyen en todo caso: 1) Las políticas de empleo, que comprenderán la formación de los demandantes de empleo y de los trabajadores en activo, así como la gestión de las subvenciones correspondientes, la intermediación laboral y el fomento del empleo; 2) Las cualificaciones profesionales en Andalucía*».

El Proyecto de Estatuto aragonés, en su Título V, art. 71, enuncia como competencia exclusiva de los poderes públicos en Aragón la «*planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma*» (apartado 32) y las «*políticas de igualdad social, que comprenden el establecimiento de medidas de discriminación positiva, prevención y protección social ante todo tipo de violencia y especialmente la de género*» (apartado 37); el art. 75 menciona la Seguridad Social «*a excepción de las normas que configuran su régimen económico*» (apartado 1) y las «*de integración de inmigrantes, en especial, el establecimiento de las medidas necesarias para su adecuada integración social, laboral y económica*» (apartado 6). Finalmente, el art. 77.2 enuncia como competencias de ejecución las relativas al «*trabajo y relaciones laborales, incluyendo las políticas activas de educación, la intermediación laboral, así como la prevención de riesgos laborales y la seguridad y salud en el trabajo*», recordando que dispondrá de una función pública inspectora propia.

Así pues, en todos los textos se sigue manteniendo la paradoja de que la política de empleo –y la de calidad en el empleo, en cuanto condicionada a ésta–, exaltada a la posición de objetivo o pilar básico del obrar de las Comunidades Autónomas³¹, conserva un papel competencial discreto, que a veces ha de deducirse de sus consecuencias más que de una proclamación expresa de este ámbito competencial. El diseño de la misma como parte de la legislación laboral, probablemente, siga generando problemas interpretativos.

Aparte lo anterior, y ya en general, las conexiones entre Estado y Comunidades Autónomas frente a la génesis y la aplicación del Derecho comunitario no han dejado de plantear problemas entre nosotros. Y no han sido los menores el intento de solucionarlos a través de un sistema articulado de Comisiones Sectoriales. De hecho, la regla más específica al respecto, era la fijada en la Resolución de 10 de marzo de 1995, de la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales (BOE 22 de marzo) por la que dispuso la publicación del Acuerdo de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas sobre la participación interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de las Conferencias Sectoriales³². Una regla que implantaba un

31. «*Lignes Directrices pour la Croissance et l'emploi*», Bruselas 2005, pág. 31.

32. Creadas por la ley 12/83, de 14 de octubre.

sistema de comunicación e información mutua en la elaboración de la posición del Estado en relación con los asuntos de la Unión Europea, y a la vez un parecido sistema de mutua información en lo que llama la «fase descendente» de aplicación y ejecución del Derecho comunitario³³.

Dada la flexibilidad de las reglas comunitarias en materia de empleo no parecería que ésta debiera de ser una materia especialmente conflictiva si no fuera por la forma en que esta práctica multilateral fue acogida en la ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, cuyo art. 3 plasma literalmente la regla según la cual (apartado 3) «*los planes nacionales de acción para el empleo se elaborarán por el Gobierno, a través del MTAS, con la participación de las Comunidades Autónomas (que)... en sus respectivos ámbitos territoriales, establecerán sus programas de empleo, de acuerdo con las obligaciones establecidas en la Estrategia Europea para el Empleo, a través de los Planes nacionales de acción para el empleo*».

33. Cláusula 12: «La participación en la fase descendente implica, como contenido necesario, los siguientes compromisos relativos a la aplicación del Derecho comunitario europeo y de los actos de las instituciones.

1.– Cuando la aplicación consista en la aprobación de normas.

1.1.– Las administraciones que proyecten la aplicación de una norma, bien para desarrollar o completar un reglamento o decisión comunitario, bien para efectuar la transposición de una Directiva comunitaria, pondrán en conocimiento de la Conferencia Sectorial el texto del proyecto.

1.2.– Cuando en la Conferencia Sectorial la Administración del Estado y las Administraciones de las CCAA coincidan en la necesidad de dar un contenido semejante o equivalente al proceso normativo interno derivado de la aplicación del Derecho comunitario, la cuestión será incluida en el orden del día del correspondiente órgano especializado de la Conferencia Sectorial al objeto de elaborar una propuesta de acuerdo y elevarla al Pleno de la Conferencia.

2.– Cuando la aplicación consista en la ejecución de actuaciones administrativas

2.1.– La Administración del Estado y las Administraciones de las CCAA se informarán regularmente, a través de la Conferencia Sectorial, de aquellas actuaciones administrativas en proyecto o en curso que se deriven de la aplicación del Derecho comunitario.

2.2.– Cuando en la Conferencia Sectorial la Administración del Estado o las Administraciones de las CCAA propongan la necesidad de dar un contenido semejante o equivalente al proceso de ejecución administrativa en aplicación del Derecho comunitario, la cuestión será incluida en el orden del día del correspondiente órgano especializado de la Conferencia Sectorial al objeto de elaborar una propuesta de acuerdo y elevarla al Pleno de la Conferencia.

3.– Cuando la aplicación consista en el desarrollo de programas comunitarios

3.1.– La Administración del Estado informará regularmente a las Administraciones de las CCAA, a través de la Conferencia Sectorial, de aquellos programas comunitarios que gestione, abiertos o no a la participación de las CCAA.

3.2.– Las Administraciones de las CCAA informarán regularmente a la Administración del Estado de su participación en aquellos programas comunitarios que no sean coordinados por la Administración del Estado».

Sobre el complejo engranaje de reglas operantes en esta materia, ver MANGAS MARTÍN y LIÑÁN NOGUERAS, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2005, págs. 539 y ss.

Existe, en la terminología algo retorcida de la ley, cierta vocación de estatalizar la elaboración de los Planes de empleo, de tal modo que la función coordinadora que al Estado pudiera corresponder al respecto se hace equivaler con la audiencia previa a las Comunidades Autónomas en el marco de la oportuna Conferencia Sectorial. Solución que puede ser lógica en el marco de la relación con la Unión Europea, pero no tan lógica en referencia a las competencias autonómicas de elaborar sus propios Planes, que se han de articular «a través de los Planes nacionales de acción para el Empleo».

La situación creada con las sucesivas reformas de los Estatutos de Autonomía parece que va en una dirección parcialmente contraria, llevando a los textos estatutarios reglas consagradas en la práctica anterior.

En principio, el punto de partida común es el aumento de la intensidad formal en las posibilidades de acción exterior propia que las Comunidades Autónomas afectadas recogen en su Estatuto, asumiendo sin más la jurisprudencia constitucional, y las tesis mayoritarias en la doctrina³⁴, de modo que la acción exterior que se bifurca en función de que la materia sobre la que verse sea o no competencia de la Comunidad. Si se produce esa incidencia, en principio la Comunidad Autónoma podrá participar en las delegaciones españolas que elaboren el Tratado, o en las organizaciones internacionales en las que concurra esta circunstancia, en su caso. Y será la entidad competente para ejecutar lo dispuesto en el Tratado que afecte a sus competencias. Si no afecta a sus competencias, o no le afecta la materia sobre la que versa el Tratado «directa o indirectamente», la Comunidad Autónoma deberá en todo caso ser oída. Esta posición, que es la que toma el Estatuto valenciano³⁵, es compartida *grosso modo* por los restantes.

De este modo se llenan las lagunas anteriores en el tratamiento de la acción autonómica en el ámbito comunitario, a la que unánimemente se le dedica un título aparte en los textos estatutarios, asumiendo que, como dijera el Tribunal Constitucional, «cuando España actúa en el ámbito de las CCEE lo está haciendo en una estructura jurídica que es muy distinta de la tradicional de las relaciones internacionales. Pues el desarrollo del proceso de integración europea ha venido a crear un orden jurídico, el comunitario, que para el conjunto de los Estados componentes de las CCEE puede considerarse a ciertos efectos como

34. Por todos, *vid.*, MANGAS MARTÍN y LIÑÁN NOGUERAS, *Instituciones y Derecho...*, *op. cit.*, págs. 527 y ss.

35. Art. 62 del Estatuto. Se deja expresamente al margen la posibilidad de entablar relaciones con otras regiones europeas, a la que hace referencia el apartado 4 del mismo artículo. En parecidos términos, aunque con un nivel muy superior de detalle, se expresa el Estatuto de Cataluña, arts. 193 a 200; ó el Proyecto de Andalucía, arts. 236 y 237, si bien estos dos últimos parecen más restrictivos al señalar el supuesto en que deberán formar parte de la representación del Estado, cuando ésta les afecte «directa y singularmente». El Proyecto de Estatuto aragonés limita esta participación a una «solicitud» (art. 97.2) «en lo que afecte a sus competencias y a su legítimo interés».

'interno'»³⁶. Es un derecho nacido en el ámbito internacional, pero posee efecto directo a la vez, en lo que hace a aquellas normas precisas y concretas que no necesiten transposición, de ahí que se plantee la cuestión del papel de las Comunidades Autónomas ante su desarrollo y ejecución.

La base de la regulación estatutaria es, una vez más, la asunción de la noción vertical de la acción exterior, de modo que se acentúa el papel autonómico en relación con la elaboración de reglas y la ejecución de las mismas cuando están en juego competencias autonómicas o intereses directos de la Comunidad Autónoma. Pero no existe un acuerdo unánime en la respuesta a la pregunta desde los textos estatutarios.

Al respecto, existen dos modelos claramente diferenciados en el contexto de la reforma estatutaria: de un lado, el estatuto valenciano y el proyecto aragonés; de otro, el estatuto catalán y el proyecto andaluz. Vamos a examinar ambos desde la perspectiva del reparto de competencias, dejando de lado la participación orgánica en el seno de las representaciones estatales que, siendo especialmente trascendente no deja de ser, sin embargo, un asunto de puro derecho interno.

El Estatuto catalán presenta un claro papel orientador del texto andaluz, de ahí que se pueda resumir la postura común atendiendo a sus reglas. Dejando de lado la referencia a los Tratados originarios y su reforma (en que la participación autonómica es de audiencia), la intervención autonómica en la elaboración de normas comunitarias podría desglosarse así:

- a) determinación de la posición adoptar en régimen de bilateralidad con el Estado «en los asuntos europeos que le afectan exclusivamente», siendo su posición «determinante» de la postura a adoptar por el Estado, en este caso, y cuando «de la propuesta o iniciativa europeas se puedan derivar consecuencias financieras o administrativas de especial relevancia» para Cataluña en este caso (art. 186.2). En otros casos será oída (art. 186.3)³⁷.
- b) la Comunidad autónoma «aplica y ejecuta el derecho de la Unión Europea en el ámbito de sus competencias», que no se verá alterado por la existencia de una regulación europea al respecto (art. 189.1)³⁸.
- c) dicha ejecución, en cambio, cuando requiera medidas internas de desarrollo «de alcance superior al territorio de Cataluña que las CCAA competentes no pueden adoptar mediante mecanismos de colaboración o coordinación, el Estado debe consultar a la Generalitat sobre estas circunstancias antes de que se adopten dichas medidas», o, en otro caso, la Generalitat debe poder participar en los órganos que adopten esas medidas (art. 189.2)³⁹.

36. STC 165/1994 de 26 de mayo, FJ 4.

37. En términos muy similares se pronuncia el art. 227 del Proyecto de Estatuto para Andalucía.

38. *Id.* Art. 231.1 del Proyecto andaluz.

39. No existe un precepto semejante en el Proyecto andaluz.

- d) «en el caso de que la UE establezca una legislación que sustituya a la normativa básica del Estado, la Generalitat puede adoptar la legislación de desarrollo a partir de las normas europeas» (art. 189.3)⁴⁰.
- e) corresponde asimismo a la Generalitat la gestión de los fondos europeos en materias de sus competencias, en los términos previstos por los arts. 114 y 210 del Estatuto.

El otro modelo, asumido por el Estatuto valenciano y el proyecto aragonés, parte de la genérica asunción de competencias en el plano internacional, de la que ya se ha hablado. Y, como los anteriores, acometen una regulación más cuidadosa en relación con la generación y aplicación de reglas normativas comunitarias.

De este modo, en esta otra corriente estatutaria, se reconoce la participación de la Comunidad Autónoma en la determinación de la voluntad del Estado en materias de competencia de la Comunidad Autónoma –en términos no necesariamente bilaterales– de que se trate, y se reconoce la competencia autonómica en la aplicación y desarrollo del Derecho de la Unión Europea en el ámbito de sus competencias, que no se verán alteradas por la existencia de reglas comunitarias al respecto⁴¹.

En línea con las tesis mantenidas por ambas manifestaciones estatutarias, se reserva a los respectivos Parlamentos formas de participación en los sistemas de control de la subsidiariedad⁴².

Diversificada es también la respuesta a la cuestión de cómo establecer las relaciones más o menos directas entre las normas comunitarias y las competencias autonómicas. Al respecto, ya hemos visto que existen dos soluciones posibles:

- a) una, sostenida sólo por el Estatuto catalán, que establece una regla de «subsidiariedad» interna aplicable al ejercicio de las competencias del Estado de modo que éste intervendrá para adoptar medidas de cumplimiento del Derecho comunitario sólo cuando no sea posible hallar fórmulas de acuerdo o cooperación en las Comunidades Autónomas afectadas (art. 189.2). Esta regla no parece compatirse con la atribución competencial al Estado operada en el art. 149 de la Constitución, que ejerce sus competencias en uso de facultades propias e inme-

40. Art. 231.2 Proyecto de Estatuto andaluz.

41. Art. 93 Proyecto de Estatuto aragonés; art. 61 del Estatuto valenciano y arts. 108-110 del Proyecto de Baleares.

42. Art. 61.3.a) del Estatuto valenciano; art. 188 del Estatuto catalán, que extiende la regla al control del principio de proporcionalidad; art. 93.3 Proyecto de Estatuto aragonés; art. 233 del Proyecto andaluz; art. 113 del Proyecto balear. En todo caso, existen problemas de encaje de la tarea de los Parlamentos autonómicos en el diseño global de la aplicación del Derecho comunitario, Vid., BIGLIANO CAMPOS (coord.), *La política europea de las Comunidades Autónomas y su control parlamentario*, Tirant lo Blanch, Valencia 2003; especialmente, BILBAO UBILLOS, «*El control parlamentario de la actuación de los ejecutivos autonómicos*», págs. 203 y ss.

- diatas, *ex Constitutione*, sin que un Estatuto de Autonomía pueda entorpecer ese ejercicio anteponiendo a él un intento de ejecución coordinada por las Comunidades Autónomas que supondría un incremento competencial de éstas no previsto y contrario a la previsión constitucional de competencias de aquél.
- b) la otra, mantenida por los restantes, y por el propio Estatuto catalán, es afirmar la competencia autonómica para la ejecución y el desarrollo del Derecho comunitario, con el añadido –en todos menos en el proyecto de Estatuto de Aragón– de que si la UE elabora reglas sustitutorias de la legislación básica del Estado, será posible la ejecución y desarrollo de dichas bases por parte de la Comunidad Autónoma de que se trate.

Así las cosas, podemos ahora volver a la pregunta de en qué medida afectan estas reglas a las competencias autonómicas en materia de empleo. Y la respuesta debe ser matizada. Desde luego, con los nuevos Estatutos la materia de empleo ha entrado al máximo nivel en las aspiraciones de los legisladores autonómicos. Pero esa relevancia no tiene mayor incidencia en el esclarecimiento del reparto de competencias Estado-Comunidades Autónomas. Los Estatutos contemplados, como se ha visto, reiteran en gran medida el mapa competencial existente hasta la fecha, sobre todo en materia laboral, y reiteran la competencia autonómica para desarrollar una política económica propia en el marco de las bases que fije el Estado para la planificación general de la economía. De modo que a estos efectos no se ha adelantado en exceso.

Como se ha visto, las novedades podrían venir de la consolidación de las competencias autonómicas en relación con las instituciones y el derecho de la Unión Europea. Porque si así fuera, el impacto de los Estatutos de Autonomía sobre las previsiones de la Ley de Empleo española sería notorio, desglosándose la única competencia estatal de elaborar el Plan en una pluralidad de previsiones –planes autonómicos– que en buena parte serían la base de la posición estatal. Aunque pudiera sostenerse la exclusiva titularidad estatal de la elaboración del Plan, las corrientes de base que preexisten a ese Plan cambiarían sensiblemente el propio papel del Estado en el diseño del modelo, que descendería de una titularidad única a una labor de coordinación de las instancias regionales. Es justamente esta tarea la que falta por acometer entre nosotros.

4. CARACTERIZACIÓN GENERAL DE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO AUTONÓMICAS

Si por un lado se ha concluido que las Comunidades Autónomas juegan un papel significativo, no en la Estrategia en sí, sino en la consecución de sus objetivos; y si, por otro lado, se ha determinado con precisión el ámbito competencial de éstas en materia de política de empleo, el siguiente paso no puede ser otro que descender a las políticas autonómicas de empleo para conocer en qué medida

están coadyuvando, junto al Estado, a los fines comunitarios. Pero antes de entrar en ellas se quiere aclarar que tales medidas, sobre las que no se va a realizar un barrido exhaustivo y completo, se van a limitar a las adoptadas en Andalucía. No obstante ello, el discurso y sus conclusiones no van a perder sentido, ya que, como se comentará más tarde, el mimetismo, en esta materia, entre nuestras Comunidades Autónomas, es bastante elevado.

Hasta el momento, se ha repetido insistentemente la importancia que tiene la toma en consideración del hecho regional; sin embargo, no se ha indicado la razón. Ésta es, como ha puesto de manifiesto la Unión Europea, la proximidad con la realidad del mercado de trabajo. Esta ventaja es compartida, en iguales términos e intensidad, con el ámbito local. Esto es, la posibilidad de los artífices autonómicos de las medidas de política de empleo de realizar, entre otras actividades, tareas de prospección en la búsqueda de nuevas cuencas de empleo o de acercarse a la realidad de determinados colectivos desfavorecidos –sobre todo de aquellos localizados en determinados territorios aquejados, por diversos motivos, de un gran desempleo– permiten que las medidas adoptadas sean más coherentes y, por ende, más eficaces con las necesidades de la ciudadanía. En consecuencia, tales medidas contribuirán, de manera más acertada, a los objetivos de la política de empleo.

Ahora bien, tampoco hay que caer en el error de entender que esa proximidad con la sede física de aplicación de la política de empleo garantiza, siempre y todo caso, su éxito. Si fuese así, habría que concluir que a nivel autonómico, e igualmente a nivel local, se podría, de manera contundente, atajar la crisis del empleo y del desempleo. No hace falta detenerse, en que los datos permiten afirmar todo lo contrario.

4.1. Los Pactos Territoriales de Empleo

Como se acaba de indicar, el soporte de las políticas de empleo regionales ha sido los Pactos Territoriales de Empleo, a los que la Unión Europea ha concedido una gran significación. Prueba de ello son las palabras del Comité de las Regiones al indicar que son instrumentos claves en la política de empleo; y su fuerza *«reside en la sensibilidad para entender la situación y las necesidades locales»*⁴³. E igualmente, en sede política, se recomendó su utilización, entre otros, en los Consejos Europeos de Dublín y, como no, en el de Ámsterdam. El hecho de que en España exista una importante tradición en la elaboración de los Pactos Territoriales de Empleo ha merecido, y esto no es muy frecuente en relación con nuestro Estado, elogios de la Unión Europea.

43. Es más, este mismo Comité ha sostenido que los Pactos Territoriales de Empleo deben tenerse en cuenta en la elaboración de los Planes Nacionales de Acción, ya que permiten la coordinación de instrumentos de política de empleo y *«una oportunidad para una ampliación y un seguimiento adecuado tras la fase de establecimiento»*, *«Resolución sobre el Pacto Europeo para el Empleo»*.

Por consiguiente, España ha sido precursora en la confección de estos Pactos. Es más, y de esta forma se daría cumplimiento a otras de las pretensiones comunitarias, éstos han estado precedidos, en la mayoría de las ocasiones, de acuerdos con los interlocutores sociales, lo que es importante por un doble tipo de razones.

Por un lado, porque está permitiendo que sindicatos y organizaciones empresariales intervengan en el diseño de la política de empleo regional; sin perjuicio de que esta intervención facilitará, del mismo modo, la puesta en práctica de las medidas adoptadas. Y por otro, porque los agentes sociales pueden acceder a parcelas, que están vedadas a otros actores de la política de empleo.

Los Planes Regionales de Empleo suelen recoger todo el conjunto de medidas diseñadas por las Comunidades Autónomas para, dentro de su ámbito competencial, luchar contra el desempleo y/o crear empleo. Se podría decir que son la traslación al ámbito autonómico de los Planes Nacionales de Acción Estatales o, de acuerdo con la actual denominación, de los Programas Nacionales de Reforma. Siendo así, no resulta ni sorprendente ni complicado cumplir el deseo estatal, comentado con anterioridad, de que se creasen Planes de Reforma a nivel de Comunidad Autónoma.

El análisis de los diferentes Planes Autonómicos aporta los elementos de juicio suficientes para saber en qué medida las Comunidades Autónomas están asumiendo, en cuanto destinatarias indirectas de las directrices, los compromisos de la Unión Europea. Sin embargo, esta labor de análisis requiere del conocimiento de dichos planes. Tarea de búsqueda, que no siempre es fácil. De ahí que se esté dificultando sobremanera dicho estudio, lo que causa una doble consecuencia. Una primera, la dificultad de poder sistematizar las medidas adoptadas en cada Comunidad Autónoma de cara a alcanzar los objetivos comunitarios. Y una segunda, la imposibilidad de hacer realidad una de las pretensiones de la Unión Europea.

Comenzando con esta última, hay que recordar que, desde los primeros momentos de la Estrategia Europea de Empleo, allá por 1997, se ha patrocinado y fomentado lo que se conoce como el sistema de buenas prácticas. Este sistema consiste en dar publicidad a las diferentes medidas nacionales, que mejores resultados hayan tenido en aras a la consecución de los objetivos de la política de empleo. Con esa publicidad se consigue que todos los Estados miembros tengan conocimiento de tales programas y medidas para poder importarlos, si sus circunstancias se lo permiten, y, a la postre, ponerlos en funcionamiento.

Tras la revisión de la Estrategia Europea de Empleo, este sistema de las buenas prácticas se ha fortalecido enormemente; tanto que se promueve desde la Unión que no solo se conozcan las medidas adoptadas por los Estados miembros sino igualmente, y por las conocidas virtudes que entraña ese ámbito territorial, las que son llevadas a cabo por las distintas regiones, e incluso entidades locales. Es más, en Estados como España hay medidas que, por ser competencia de las Comunidades

Autónomas, sólo podrán ser conocidas como una buena práctica regional, y no estatal. Independientemente de esto último, hay que recordar que con el propósito de hacer viable este sistema de buenas prácticas; la Unión Europea apoyará económicamente, con el Fondo Social Europeo, ese trasvase de información⁴⁴.

Ahora bien, esta voluntad comunitaria no siempre va a ser factible si se tiene en cuenta que no siempre es posible conocer tales medidas regionales. Esto es, si ya resulta enojosa la labor dentro de cada Estado miembro mucho más compleja es cuando adquiere una dimensión comunitaria. Aún así, los esfuerzos se están dirigiendo en esta dirección como lo prueba la frecuencia, cada vez mayor, de documentos comunitarios, que contienen buenas prácticas regionales.

Con respecto a la primera de las consecuencias señaladas, hay que indicar que, sin pretender realizar un estudio exhaustivo, ni agotar todas las posibles consideraciones y reflexiones, que exige un análisis comparativo de los diferentes planes autonómicos existentes; sin embargo, sí se va a realizar algunas observaciones de conjunto.

En primer lugar, que el modelo típico de estos planes se mueve «a caballo entre la influencia estatal y la comunitaria»⁴⁵. Esta influencia, a primera vista, es lógica. No es de extrañar que se reproduzcan las medidas de empleo de los marcos, que les sirven de referencia⁴⁶. Sin embargo, sería deseable que se emplearan técnicas más innovadoras y, al mismo tiempo, se corrigieran las deficiencias puestas de manifiesto, con respecto a las medidas de empleo, en esos otros ámbitos.

En segundo lugar, que existe un claro mimetismo entre las políticas de empleo de las distintas Comunidades Autónomas. Y aunque, por ejemplo, todas ellas están condicionadas por las directrices comunitarias, los medios deben ser diferentes en cuanto que lo son sus mercados de trabajo.

En tercer lugar, que existe un claro continuismo en las medidas de empleo de cada Comunidad Autónoma. Sin ningún género de dudas, esta inercia no puede ser admitida acriticamente, puesto que son inaceptables los índices de empleo y de desempleo en ciertas Comunidades Autónomas. Por consiguiente, los artífices de las políticas de empleo autonómicas deberían realizar un mayor esfuerzo imaginativo para asegurar que las medidas de empleo tuviesen como resultado un

44. Exactamente, el art. 3.6 del Reglamento 1081/2006 de 5 de julio relativo al Fondo Social Europeo (DOCE de 31 de julio de 2006) indica que éste «respaldará las acciones a nivel transnacional e interregional, en particular, a través del intercambio de información, experiencias, resultados y buenas prácticas, y del desarrollo de planteamientos complementarios y actuaciones coordinadas o conjuntas».

45. FERNÁNDEZ LÓPEZ, «El papel de las CCAA...», *op. cit.*, p. 168.

46. ARAGÓN MEDINA y ROCHA SÁNCHEZ escriben que merece la pena «señalar el papel específico de la Unión Europea...en tanto que marco de referencia no sólo desde la Administración del Estado, con la elaboración del Plan de Empleo del Reino de España, sino de las Comunidades Autónomas», *La dimensión territorial...*, *op. cit.*, p. 9.

mayor número de insertados laborales. Con tal finalidad, el intercambio de las buenas prácticas, en sede comunitaria, sería una plataforma bastante valiosa.

En suma, se necesita de una labor mucho más contundente, de un lado, y más apegada a la realidad, de otro, de los poderes públicos autonómicos para no convertir, como ocurre con relativa habitualidad, en papel mojado esa sensibilidad, de la que habla la Unión Europea, que tienen las regiones para que sus planes de empleo se adapten y moldeen conforme a las peculiaridades y características de los mercados de trabajo.

5. UNA PANORÁMICA GENERAL DE LA POLÍTICA DE EMPLEO ANDALUZA A LA LUZ DE LAS DIRECTRICES COMUNITARIAS

Pese a lo dicho en el epígrafe precedente, nada se descubre si se afirma que no se puede caer en el error de pensar que las medidas de empleo de cada Comunidad Autónoma vienen claramente sistematizadas en el correspondiente Pacto Territorial de Empleo. En estos se suelen sentar las bases que, con posterioridad, toman carta de naturaleza en otros documentos, acuerdos y normas.

Partiendo de esta premisa y para el caso andaluz, debe acudir al VI Acuerdo de Concertación Social, que entró en vigor el 1 de enero de 2005, y cuya vigencia se extiende hasta 2008. Acuerdo firmado, además de por la Junta de Andalucía, por las organizaciones sindicales y empresariales más representativas (UGT, CCOO y CEA).

Como dice este Acuerdo, el clima de concertación social reinante en la Comunidad Andaluza está ayudando, de manera significativa, a alcanzar uno de los contenidos clave del pacto: la creación de empleo. La consecución de éste y de los restantes objetivos exige, siguiendo la terminología del Acuerdo, de una serie de ejes de actuación; entre los que se encuentran, por lo que aquí interesa, la cultura de la calidad en el empleo y la capacidad emprendedora. Ejes en perfecta sintonía con las orientaciones comunitarias. Tomando como referencia estas genéricas declaraciones, se articula un conjunto de medidas –más bien de propósitos e intenciones–, que dan la pauta de actuación de las regulaciones posteriores de muchas de las oportunas medidas de política de empleo.

De conformidad con el VI Acuerdo, Andalucía debe, para el año 2008, ocupar a 3 millones de personas; mientras que para el colectivo de las mujeres, su tasa de actividad tiene que ascender al 85% de la media comunitaria; y, además, debe aumentar «su ocupación, al menos, un 20%». Hacia estos objetivos, y a otros no mencionados pero contenidos en el Acuerdo, Andalucía tiene que orientar sus esfuerzos o, si se prefiere, sus medidas de empleo. Estas se van a analizar atendiendo a las grandes macrocategorías de política de empleo, es decir, medidas de fomento y medidas de creación de empleo.

5.1. Medidas de fomento del empleo

Como es sabido por todos, las medidas de fomento del empleo tienen como denominador común hacer al individuo atractivo para la clase empresarial. Lo que se consigue, principalmente, a través de la disminución de los costes laborales y de la empleabilidad.

Comenzando con esa disminución de costes, hay que indicar que a las Comunidades Autónomas, ante la imposibilidad, ya conocida, de actuar sobre las cuotas a la Seguridad Social –es decir, mediante bonificaciones–, sólo les cabe la opción de conceder subvenciones u otros tipos de incentivos económicos a la contratación. Y al igual que sucede a nivel estatal con las bonificaciones, en el ámbito autonómico, este abaratamiento discriminado de la mano de obra es la medida por excelencia o, si se quiere, el buque insignia de la política de empleo autonómica. De ahí que se pueda trasladar a las Comunidades Autónomas la expresión acuñada por la Unión Europea en relación con el Estado español de que las bonificaciones, en este caso subvenciones, son la piedra angular de la política de empleo española, en este caso autonómica.

Pues bien, el planteamiento y dinámica de estos incentivos es, en esencia, igual en casi todas las Comunidades Autónomas. Puede variar, y de hecho varía, los destinatarios de estas ayudas o, como es previsible, su cuantía. Es más, estas variaciones, por lógica, deben obedecer a las peculiaridades de los diferentes mercados de trabajo autonómicos. Excluidas éstas, muchas de las observaciones que se van a realizar en torno a la dinámica de las subvenciones en Andalucía son extrapolables a otras Comunidades Autónomas. Observaciones, todas ellas, que son de interés en la medida en que, de alguna manera, coadyuvan a alcanzar los objetivos comunitarios. Y con tal propósito hay que leer coordinadamente la normativa, que contiene su regulación que, para Andalucía, son el Decreto de 14 de junio de 2005 (BOJA de 24 de junio de 2005) y su Orden de desarrollo, que es de 21 de julio de ese mismo año (BOJA de 28 de julio de 2005). Las citadas observaciones son las siguientes.

En primer lugar, los colectivos que, a juicio de la Junta de Andalucía, requieren de estas ayudas para su inserción laboral debido a sus mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo. En líneas generales, tales colectivos son los mismos, con algunas matizaciones, exclusiones e inclusiones, que en las restantes Comunidades Autónomas. Ello es consecuencia lógica de la influencia tanto estatal como europea. Ambos, el Estado y la Unión Europea, actúan, como ya se ha dicho, como marcos de referencia siendo, en este tema de los colectivos, donde, probablemente exista una mayor identidad, sin que ni la diversidad interregional, ni tan siquiera la interestatal, hayan influido en sentido contrario.

Así hay que aceptar que las invitaciones comunitarias a la inserción de determinados colectivos han sido atendidas tanto por el Estado como por las

Comunidades Autónomas. Y tanto uno como otras no sólo han empleado este instrumento de los incentivos económicos para la contratación de mujeres, jóvenes y mayores –colectivos más protegidos por la Unión Europea– sino que los han extendido a otros como, por ejemplo, los excluidos sociales. Lo dicho no significa que entre las distintas Comunidades Autónomas no puedan existir regulaciones divergentes pero la realidad de estos colectivos es casi idéntica en todas ellas.

En Andalucía, los colectivos que dan derecho a la correspondiente subvención son los menores de 30 años⁴⁷, parados de larga duración mayores de 45 años⁴⁸, discapacitados⁴⁹, mujeres víctimas de la violencia género, ex reclusos, drogodependientes rehabilitados, usuarios del programa de solidaridad, mujeres⁵⁰, inmigrantes y minorías étnicas así como trabajadores contratados como técnicos de prevención.

La normativa andaluza, como también hacen las de otras Comunidades Autónomas, no sólo condiciona la subvención al hecho de pertenecer a uno de estos colectivos sino, igualmente, al sector, en el que se va a desarrollar la actividad e, incluso, a la plantilla de la empresa.

47. Resulta curioso que el colectivo de los jóvenes, cuyo desempleo es altísimo en todo el Estado, haya estado apartado, durante mucho tiempo, de los Programas de Empleo. Este colectivo se reincorpora con el Programa de Empleo contenido en el Real Decreto Ley 5/2006. Por tanto, el abaratamiento, como medida de lucha contra el desempleo juvenil, ha quedado en manos, a lo largo de bastantes años, de las Comunidades Autónomas.

48. Hubiese sido deseable que este colectivo quedase disgregado en dos: mayores y parados de larga duración, ya que, por independientes, son colectivos con extremas dificultades de inserción que, de tratarse conjuntamente, puede conducir a que, incluso con esta medida, resulte casi imposible su integración en el mercado de trabajo.

49. Debe resaltarse el trato privilegiado concedido a los discapacitados. Ello es fruto, sin duda, de la discriminación sufrida por este colectivo. Discriminación que quedó constatada hace unos años cuando se realizó una encuesta al empresariado andaluz; entre cuyos resultados estaba que el 74% de los empleadores –porcentaje verdaderamente elevado– no contrataría a un discapacitado por el mero hecho de serlo sin entrar, por tanto, a comprobar su capacitación. Estos incentivos pueden ser un instrumento adecuado para luchar contra esta discriminación como también lo son los concedidos por esta misma normativa a fin de que la empresa pueda adaptar los puestos de trabajo a las correspondientes discapacidades. Existen otras subvenciones que en aras a garantizar los objetivos de los centros especiales de empleo vienen a financiar su viabilidad o, lo que es igual, la de los puestos de trabajo; y de otro lado, el paso al empleo ordinario mediante ayudas económicas repartidas entre el Centro Especial de Empleo y la empresa ordinaria. Ahora bien, el problema de este colectivo es bastante más profundo, puesto que encierra, como se acaba de poner de manifiesto con la citada encuesta, una discriminación, que sólo puede ser resuelta, sin pretender ser reduccionistas, por un cambio de mentalidad de la sociedad en general, y del empresariado en particular.

50. Hay que llamar la atención, por su novedad, el hecho de que esta norma subvencione la contratación de mujeres que se reincorporan al mercado de trabajo «tras la atención de personas dependientes». Esta opción es de bastante valor al convertirse en una medida de lucha directa contra uno de los tradicionales lastres de la mujer en el mercado de trabajo.

Excluidos los colectivos de desempleados, en Andalucía se subvenciona, como medida de lucha contra la temporalidad y a favor de la calidad en el empleo, las conversiones en indefinidos de los contratos temporales –incluidos los formativos–. Nada se descubre al afirmar que ambas pretensiones forman parte de los objetivos comunitarios; siendo la lucha contra la temporalidad uno de los focos que, a juicio de la Unión Europea, requiere de una mayor atención por nuestro Estado y, a la postre, por las Comunidades Autónomas. Y ello, ya que dicha temporalidad es muy acusada en Comunidades como Andalucía –por ejemplo, y según los datos del Servicio Andaluz de Empleo, a diciembre de 2005, los contratos indefinidos fueron 46.796 mientras que los temporales ascendieron a 639.006. Hubo, sólo en el mes de diciembre, una diferencia de 43.157 contratos a favor de los temporales –2.944 contratos indefinidos, 46.101 contratos temporales.

En segundo lugar y siguiendo con estas observaciones generales, hay que señalar que, entre las necesarias medidas para atender la diversidad interregional⁵¹, Andalucía ha creado las llamadas Áreas Territoriales Preferentes. Se trata de territorios, que adquieren esta condición en virtud de los indicadores aprobados en los Decretos del Consejo de Gobierno, por ser zonas con especiales dificultades socioeconómicas y con mayores niveles de desempleo⁵². Con esta medida, la Junta de Andalucía, según sus propias palabras, apuesta decididamente «*por la solidaridad territorial de las zonas que más lo necesitan*».

En tercer lugar, estos incentivos son concedidos por la contratación indefinida⁵³ tanto a tiempo completo como a tiempo parcial incluidos los fijos discontinuos. Esta medida es la principal de cara a llegar al aumento del 20% de contratación indefinida reclamado por el VI Acuerdo de Concertación Social. Por tanto, se busca la indefinición del vínculo y, con ella, la calidad del empleo. De nuevo, se está dando cumplimiento a una de las exigencias de la Estrategia Europea de Empleo. Pero la Junta de Andalucía va un poco más allá al reclamar, con acierto, que las nuevas contrataciones supongan un aumento de la estabilidad total de la plantilla de la empresa⁵⁴ y

51. En este orden de ideas, el VI Acuerdo de Concertación Social llama la atención sobre la necesidad de incorporar, en este esfuerzo, a otros actores; especialmente, a los Ayuntamientos. Y, por ello, indica que con tal finalidad, «*las Unidades Territoriales para el empleo y el Desarrollo Local y Tecnológico serán un instrumento clave de las políticas de empleo en el territorio, en coordinación con las redes y estructuras ya existentes de los agentes sociales y económicos*».

52. La cuantía de la subvención podrá ser de hasta dos veces y medio el Salario Mínimo Interprofesional computado en un período de 12 meses.

53. La Junta de Andalucía subvenciona, fuera de este Decreto, la contratación temporal de concretos colectivos. Es el caso de Drogodependientes y Ludópatas en proceso de reinserción social conforme a la Orden de 8 de febrero de 2006 (BOJA de 9 de marzo de 2006).

54. En las empresas de menos de 250 trabajadores, las nuevas contrataciones deben suponer, al menos, el 50% de la plantilla elevándose este porcentaje al 80% en las empresas de más de 250 trabajadores.

una reducción de la temporalidad⁵⁵. Con lo cual también se presenta como un instrumento de lucha contra la temporalidad, tan enquistada en los mercados de trabajo españoles.

En cuarto lugar, hay que indicar que se ha hablado de incentivos económicos, los cuales, en la mayoría de las ocasiones y de las Comunidades Autónomas, consisten en unas subvenciones –cantidades a tanto alzado–, cuya cuantía varía en función de los destinatarios y de determinados condicionantes.

En quinto lugar, hay, cuando menos, que mencionar que los programas de las Comunidades Autónomas suelen obligar al cumplimiento de una serie de requisitos para conceder la oportuna subvención. De todos los requisitos contenidos en la normativa andaluza sólo se va a destacar dos, que están conectados directamente con la Estrategia Europea de Empleo.

Por un lado, que las empresas condenadas judicialmente o sancionadas por faltas muy graves en prevención de riesgos laborales o por prácticas de discriminación laboral y discriminación de género no podrán beneficiarse de estas subvenciones. Por tanto, se sanciona a aquellas empresas con conductas contrarias y vulneradoras de derechos fundamentales o de atentados frontales a la calidad en el empleo en su manifestación de seguridad y salud laboral.

Ambas materias, discriminación y seguridad y salud laboral, han preocupado, desde siempre, a la Unión Europea; pero esta preocupación se ha visto fortalecida con la Estrategia. De ahí que el hecho de supeditar la subvención a que la empresa no haya cometido actos de esta naturaleza se convierte, aunque sea indirectamente, en una vía para alcanzar la calidad en el empleo. Y en este supuesto merece la pena señalar que, a nivel estatal, no existe parangón, en lo referente a la seguridad y salud laboral, con respecto a las bonificaciones. Por lo que no estaría de más su extensión a nivel nacional. Máxime cuando este tema es objeto de atención en el Programa Nacional de Reformas.

Y por otro lado, que el trabajador contratado haya culminado un itinerario de inserción, orientación y formación profesional a través del Servicio Andaluz de Empleo. Se trata de una exigencia de capital importancia, ya que el simple abaratamiento de la mano de obra, aunque puede ser la llave de acceso al mercado de trabajo, no es suficiente para asegurar la permanencia del trabajador en el puesto de trabajo. De ahí que haya que combinar estos incentivos con una adecuada formación, lo que parece que es el espíritu de este requisito y, por ello, su gran ventaja.

Ello debe completarse con la propuesta contenida en el VI Acuerdo de Concertación Social en virtud de la cual hay que conceder a todo desempleado una orientación profesional permanente; de tal forma que se trate del primer ser-

55. En las empresas de más de 250 trabajadores, la reducción de la temporalidad debe alcanzar el 50% de la plantilla.

vicio básico, que se debe prestar a toda persona demandante de empleo. Este servicio de orientación profesional permanente se traduce, según el VI Acuerdo, en una entrevista en profundidad, que permite conocer las necesidades de integración laboral del demandante de empleo, fijación de un itinerario personalizado de inserción, la asignación de un técnico asesor y «*la permanente actualización y mejora de los servicios de orientación profesional*». Todo ello en el marco de la Estrategia Europea de Empleo, que ha venido reclamando, desde las primeras directrices, esta atención personalizada del demandante de empleo como primera y principal medida para luchar contra su desempleo.

Una vez más, con la exigencia del Decreto y esta orientación permanente, se está dando cumplimiento a las demandas comunitarias, ya que las directrices recomiendan conceder a los desempleados medidas formativas, que aseguren su inserción laboral.

En sexto y último lugar, no se puede finalizar sin al menos aludir al uso perverso de esta medida de empleo por la clase empresarial. Lo que puede ocurrir, por ejemplo, con el efecto sustitución –sustitución de trabajadores no subvencionados por otros que sí lo están– o las contrataciones ficticias –contrataciones que, *ab origine*, se sabe que no son indefinidas.

Normalmente, tanto los programas estatales como los de las Comunidades Autónomas suelen establecer mecanismos correctores de las perversiones de estas medidas de empleo. En esta dirección, el art. 12.3.c) y d) del Decreto Andaluz corrige las negativas consecuencias del efecto sustitución⁵⁶; mientras que el art. 13 obliga a que el contrato tenga una duración mínima de 4 años⁵⁷. Pudiéndose comprobar el cumplimiento de esa duración, ya que «*será posible exigir a las entidades beneficiarias el informe de vida laboral de las personas contratadas, durante los primeros cuatro años de vigencia del contrato indefinido*».

La duración mínima del contrato indefinido, por supuesto, es incoherente con su naturaleza; aunque también es cierto que es la única forma de asegurar que el trabajador permanezca durante un tiempo dilatado en su puesto de trabajo, lo que permite cumplir, aunque sea desnaturalizadamente, la ansiada estabilidad del vínculo laboral.

56. En este precepto se describen dos supuestos impositivos de obtener por este motivo la subvención. Por un lado, cuando se contrate a personas «*que, en los veinticuatro meses anteriores a la fecha de formalización del contrato, hubiesen prestado servicios en la misma empresa o grupo de empresas mediante un contrato por tiempo indefinido* [incluido, igualmente, los casos de transmisión de empresas]». Y por otro, «*cuando se contrate a personas trabajadoras que hayan finalizado su relación laboral de carácter indefinido en un plazo de tres meses previos a la formalización del contrato con cualquier otra empresa*».

57. «*Si por cualquier incidencia, excepto despido declarado improcedente..., las personas contratadas causarían baja sin haber transcurrido dicho período mínimo, en el plazo máximo de un mes se realizará la sustitución mediante otra contratación de las mismas características...[esta nueva contratación] no generará derecho a nueva subvención*».

Junto a estos incentivos económicos, está, en el otro vértice de las medidas de fomento del empleo, la empleabilidad. Si existe una expresión, y al mismo tiempo un concepto, que se repite hasta la saciedad en la Estrategia Europea de Empleo; este no otro que el de empleabilidad.

La empleabilidad se edifica sobre la base de la formación –eso sí, de una formación acorde con las exigencias empresariales– y de la experiencia profesional. Ambos elementos, por separado o conjuntamente, son imprescindibles, a juicio de la Unión Europea, en el diseño de toda política de empleo y, por tanto, de las autonómicas.

Pues bien, la cualificación, entendida en sentido amplio, sigue siendo, pese a todo, la gran reivindicación empresarial. Por lo que no sorprende, y siempre contando con el componente anticipatorio y preventivo inherente a toda medida de fomento del empleo, que entre los objetivos del VI Acuerdo de Concertación Social esté aumentar el nivel de estudios de la población ocupada, lo que se cuantifica en que más del 75% de la misma tenga estudios secundarios o superiores y, sobre todo, que se fomente el aprendizaje a lo largo de la vida que, para la Unión Europea, es una de las piezas claves en la lucha contra el desempleo.

A nivel estatal, este aprendizaje ha tomado cuerpo en el Acuerdo de Formación para el Empleo de 2 de febrero de 2006. Pues bien, entre sus pilares se encuentra *«favorecer la formación a lo largo de la vida de los trabajadores desempleados y ocupados, mejorando su capacitación profesional y promoción personal»*. Sin entrar en mayores consideraciones, si resulta de interés mencionar que, de conformidad con este Acuerdo, sus objetivos y fines competen a las Comunidades Autónomas, que crearán, a tal efecto, sus propios órganos, en los que estarán presentes las organizaciones empresariales y sindicales más representativas. Correspondiendo a la conocida Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales la coordinación entre todas las administraciones intervinientes. De nuevo, se está ante una participación de órganos autonómicos en el cumplimiento de las directrices comunitarias.

Obviamente el tema formativo tiene muchas y muy variadas ramificaciones; sin embargo, no puede perderse de vista que las orientaciones comunitarias, excluido el aprendizaje a lo largo de la vida, marcan objetivos pero concediendo un amplio margen de acción a los Estados miembros. En el caso español, ese margen de acción está comprometido por el reparto competencial. Siendo así y teniendo en cuenta la enorme variedad de expresiones del tema formativo, se ha optado, simplemente, por indicar que, en términos generales, se está dando cumplimiento a exigencias claves de esta macromedida de empleo como son la adecuación de la formación a las exigencias empresariales⁵⁸, el fomento del apren-

58. De acuerdo con el Real Decreto 427/93 sobre traspaso de competencias en materia de formación profesional ocupacional y con el Decreto 204/97 sobre programas de formación profesional ocupacional de la Junta de Andalucía, este subsistema formativo tiene como objetivos –idénticos, como

dizaje en el contexto de las nuevas cuencas de empleo⁵⁹ o la introducción de las tecnologías de la información y el conocimiento en todos los niveles formativos⁶⁰.

Para finalizar, hay que aludir al Plan Andaluz de Formación Profesional que es la base de la actuación, en esta materia, del Gobierno Autonómico andaluz. Este Plan finaliza en 2006; razón por la cual el VI Acuerdo de Concertación Social fija las pautas del futuro plan, que «establecerá la estrategia del Sistema de Formación para el Empleo». Muchas de estas pautas no vienen más que a recoger la voluntad comunitaria. Por citar alguna en esta dirección, la «flexibilidad y capacidad de la formación para el empleo para dar respuesta a los requerimientos del mercado laboral y a las necesidades que plantea la llamada sociedad del conocimiento».

Este breve recorrido por las medidas de fomento del empleo no puede finalizar sin aludir, por la significación que tiene de cara a la gestión de las mismas, y, a la par, por la propia relevancia concedida por la Unión Europea, a los Servicios Públicos de Empleo. Pues bien, una de las tradicionales propuestas comunitarias contenida en las correspondientes directrices, como instrumento para ganar en efectividad y eficiencia en el marco de la política de empleo, es la territorialización y modernización de los servicios públicos de empleo⁶¹.

Con respecto a la territorialización, en España se está consiguiendo con la paulatina transferencia de la competencia a las Comunidades Autónomas, lo que, para el caso andaluz, se ha producido con el Real Decreto 467/2003 de 25 de abril (BOE de 30 de abril). Así pues, el Servicio Andaluz de Empleo⁶², como los restantes servicios públicos de empleo incluido el estatal, deberán someterse, a fin de dar cumplimiento a las orientaciones comunitarias, a los cambios necesarios para

no podría ser de otro modo, a los del Plan Nacional de Formación Profesional— la adecuación de la formación a las demandas del mercado, la necesidad de atender a los colectivos desfavorecidos y contener acciones conectadas con los nuevos yacimientos de empleo.

59. Las Escuelas-Taller y Casas de Oficio y los Talleres de Empleo están regulados en la Orden de 8 de marzo de 2004 —desarrolla los programas de las Escuelas Taller y Casas de Oficio y de los Talleres de Empleo en base a las Ordenes Ministeriales de 14 de noviembre de 2001— y el Real Decreto 467/2003 regula el traspaso de competencias de estas medidas a la Comunidad Autónoma Andaluza. La relación de actividades de estas escuelas y talleres en Andalucía pone de manifiesto su apuesta decidida por desarrollar su formación en el ámbito de los nuevos yacimientos de empleo.

60. A lo largo del VI Acuerdo de Concertación Social existen múltiples referencias al tema; por todas ellas y dentro de sus líneas de actuación está «introducir las tecnologías de la información en el aprendizaje, garantizando servicios de apoyo y recursos educativos en Internet».

61. Exactamente, las Directrices, para el período 2005-2008, indican que se deberá modernizar y fortalecer «las instituciones del mercado de trabajo, especialmente de los servicios de empleo, también con objeto de garantizar una mayor transparencia de las oportunidades de empleo y formación a escala nacional y europea».

62. Ley 4/2002 de 16 de diciembre de creación del Servicio Andaluz de Empleo (BOJA de 28 de diciembre).

asegurar dicha modernizaci n⁶³. Y en este sentido, hay que destacar, entre otros ejemplos, que el Servicio Andaluz de Empleo ha creado la oficina virtual o el área personal demandante. Con ambos instrumentos se agilizan, vía telemática, tareas tan importantes para el demandante de empleo como la propia búsqueda o la actualización y renovación de la demanda de empleo. Todo ello completado con el Servicio Orienta de la Junta de Andalucía como vehículo de información para la búsqueda o mejora del empleo, que est  integrado, a su vez, en la Red Eures.

5.2. Medidas de creación de empleo

Todo programa de empleo debe contener, además de las medidas de fomento, las de creación de empleo. Medidas, en las que las Comunidades Autónomas no est n tan constreñidas por el reparto competencial constitucional como en las estudiadas en los párrafos precedentes. De todas ellas, dos son las expresiones más significativas, sobre las que han actuado las Comunidades Autónomas: el aumento cuantitativo y cualitativo del tejido empresarial y el fomento del autoempleo. Igualmente se trata de dos de las invitaciones, que reiteradamente ha realizado, en las Directrices, la Unión Europea a los Estados Miembros y, en consecuencia e indirectamente, a las regiones.

Ni que decir tiene que no son las únicas; las restantes, por diferentes motivos, escapan de este trabajo. Y las razones que podrían esgrimirse son las siguientes. Unas, porque no forman parte del radio de acción de las Comunidades Autónomas –es el caso, entre otros, de la reducción de la brecha fiscal o las puramente laborales–; y otras, porque requirieren de un mayor detenimiento y se alejan, en cierta medida, de los objetivos de este estudio –como son, por ejemplo, los nuevos yacimientos de empleo, las ayudas a los sistemas flexibles de ordenación del tiempo de trabajo o la tan mencionada, por las instancias comunitarias, flexiseguridad⁶⁴.

En relación con el desarrollo empresarial o, siguiendo la terminología comunitaria, el desarrollo del espíritu empresarial, hay que aceptar que éste, obligatoriamente, est  supeditado a las características del tejido industrial aut nomico que en

63. Existe en Andalucía un Plan de Modernización del Servicio Andaluz de Empleo, que tiene como objetivo *«que las oficinas físicas dejen de ser el punto de registro de las personas desempleadas y se conviertan en verdaderos centros de orientación para el empleo, y que contempla medidas ya en marcha como los cajeros para renovar la demanda; los puntos de autogestión; las cabinas de videocurr culum; el envío de mensajes informativos a los desempleados o el  rea Personal para Demandantes, que permite renovar la demanda de empleo desde casa, a través de Internet»* –www.juntadeandalucia.es/empleo/herramientas/noticias/1stconte.

64. Esta flexiseguridad requiere de la intervención de los agentes sociales; y así se acepta en el VI Acuerdo de Concertación Social al indicarse que *«desde el desarrollo de la cultura participativa, los acuerdos necesarios que permitan consolidar estructuras empresariales más productivas y que compensen la necesaria seguridad en el empleo con la imprescindible flexibilidad de las organizaciones productivas»*.

Andalucía, como en el resto de las Comunidades Autónomas, es de pequeñas y medianas empresas.

Según el VI Acuerdo de Concertación Social, el número de empresas debe aumentar hasta las 500.000; pero además, siguiendo con este Acuerdo, deben articularse los mecanismos oportunos, que favorezcan y faciliten la creación y viabilidad de las futuras empresas. Y ello mediante ayudas a la financiación, simplificación de trámites administrativos, introducción de tecnologías en los procesos productivos o formación del empresariado. Esta formación, sustento fundamental del desarrollo empresarial, no tiene una adecuada acogida en las diferentes enseñanzas. De ahí que en este Acuerdo se afirme que es necesario incluir en los planes de estudio de todos los niveles –primaria, secundaria, formación profesional y universitaria– la formación empresarial necesaria, que capacite al alumno para el ejercicio responsable y de conjunto de la actividad empresarial.

En relación con el trabajo autónomo, debe aceptarse que necesita de un fuerte empuje. Debido al traspaso de competencias, las Comunidades Autónomas han asumido el grueso del fomento del autoempleo, lo que normalmente se ha traducido en que éstas concedan subvenciones⁶⁵ –y, con cierta frecuencia, formación– para el establecimiento por cuenta propia. Estas ayudas, en Andalucía, se caracterizan por las siguientes notas⁶⁶.

En primer lugar, que tales subvenciones suelen consistir en cantidades a tanto alzado.

En segundo lugar, que la cuantía difiere en función del colectivo destinatario de la misma. Aunque en un principio se puede pensar que dicha cuantía es proporcional a la dificultad de inserción laboral, la realidad no es así. Por ejemplo, los parados de larga duración mayores de 45 años –colectivo de una casi imposible inserción; y que por su formación, o mejor, por su carencia de formación, el trabajo autónomo se presenta como una acertada vía para salir de la situación de desempleo– reciben la menor cuantía.

En tercer lugar, que la cantidad concedida no es demasiado alta ni en Andalucía, ni en el resto de las Comunidades Autónomas. De forma que no satisface ni la inversión inicial, ni unos ingresos mínimos durante los primeros tiempos de la actividad por cuenta propia. Ello puede tener cierta importancia, puesto que la norma exige que la condición de autónomo permanezca, al menos, durante un año desde la concesión de la ayuda.

65. Junto a ésta existen otras medidas como el Programa de Microcréditos, con el que se apoya, mediante pequeños créditos de carácter personal las iniciativas de autoempleo de aquellas personas con especiales dificultades para acceder al sistema crediticio tradicional; o el ticket del autónomo, que consiste en la financiación, al inicio de la actividad, de jóvenes andaluces, que se quieran establecer como autónomos.

66. Estas vienen contenidas en la Orden de 6 de mayo de 2005 (BOJA de 24 de mayo).

En cuarto y último lugar, que estas ayudas son otorgadas únicamente cuando la actividad se va a desarrollar en alguno de los sectores detallados por la correspondiente normativa. Sectores que, por estar conectados en su gran mayoría con los nuevos yacimientos de empleo, pueden favorecer la viabilidad y el futuro de la actividad –entre otros, servicios a la vida diaria, fomento de actividades culturales y de ocio en el ámbito local, servicio de medio ambiente, servicios de mejora de la calidad de vida, etc–. Este se presenta como un requisito de suma importancia, ya que evita, en gran medida, el fracaso del autoempleo.

Junto a éste, el autoempleo colectivo, es decir, la llamada economía social –cooperativas de trabajo asociado y sociedades anónimas laborales–, ha recibido en Andalucía un fuerte impulso. Una buena muestra de ello es la Exposición de Motivos de la Ley 2/99 de Sociedades Cooperativas Andaluzas de 31 de marzo (BOE de 5 de mayo), *«en lo referente al fomento de estas sociedades, ha merecido especial atención, en tanto que objetivo que se persigue prioritariamente desde el Gobierno Andaluz más allá de las políticas sectoriales de cada departamento, la idea de creación de empleo que, por tanto, se sitúa en el norte de la política de promoción de estas entidades...los programas de fomento cooperativo se incardinan dentro de las políticas de sectores de actividad económica, de la pequeña y mediana empresa, y del empleo, que desarrolle la Unión Europea...[Por tanto, se han concentrado] todas sus energías en la creación y distribución de riqueza y empleo»*.

Por consiguiente, la Junta de Andalucía ha establecido programas concretos destinados a fomentar la economía social como, por ejemplo y nacido de la anterior Ley, el Programa Andaluz para el Fomento de la Economía Social, cuyo *«fin específico es la creación de más empresas y empleos en todos los campos de actividad de la economía social»*⁶⁷.

6. CONCLUSIONES

De todo lo dicho hasta el momento, se puede extraer una serie de conclusiones, que son las siguientes.

En primer lugar, que la política de empleo andaluza está incluyendo, lentamente eso sí, importantes mecanismos correctores, que están paliando las disfunciones apreciadas en concretas medidas de empleo. En esta línea, se requiere la per-

67. Existen otros programas más específicos como Pioneros 106 –proyecto de apoyo a personas con especiales dificultades de integración laboral para que puedan hacer posible la creación de empleo a través de la creación de empresas de economía social– o el Programa Red Andaluza de Escuelas de Empresas, cofinanciado con fondos europeos, nacido con la voluntad de *«dotar de una formación y preparación práctica en el conjunto de técnicas de gestión empresarial a los jóvenes, mejorando así su capacidad de integración en el mercado de trabajo a través del autoempleo mediante un proyecto empresarial de economía social»*. Este último programa cumple un triple objetivo: apoyo al autoempleo colectivo, lucha contra el desempleo juvenil y fomento del desarrollo empresarial.

sistencia de estas tendencias y adecuada inversión pública, que asegure la puesta en marcha y funcionamiento posterior de tales medidas de empleo.

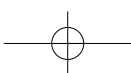
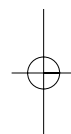
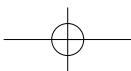
En segundo lugar, que las políticas de empleo autonómicas presentan, en líneas generales, demasiadas similitudes, lo que lleva a que nos debamos cuestionar si realmente están dando respuesta a su verdadero potencial: su adaptabilidad a las exigencias y características propias de cada uno de los mercados de trabajo autonómicos.

En tercer lugar, que se hace totalmente imprescindible que los instrumentos de coordinación y los canales de comunicación entre las Comunidades Autónomas entre sí; y entre éstas y los restantes poderes públicos, incluida la Unión Europea, sean reales y eficaces.

En cuarto lugar, que el papel concedido a las Comunidades Autónomas, más que por la Estrategia Europea de Empleo en sí por el reparto competencial existente en nuestro ordenamiento constitucional, es verdaderamente importante al ser directamente ejecutoras de gran parte de las directrices comunitarias. En consecuencia, si la Unión Europea es consciente de que los objetivos de la Estrategia Europea de Empleo «*no podrán conseguirse sin una mayor participación de los niveles local y regional*»⁶⁸; con mucha más razón en el caso español, en el que las Comunidades Autónomas son protagonistas del diseño y puesta en práctica de numerosas medidas de empleo.

En definitiva, no debe infravalorarse, pero tampoco sobrevalorarse, el papel de las Comunidades Autónomas en la Estrategia Europea de Empleo, lo que no significa, en ningún caso y de ningún modo, que sean una mera comparsa en el diseño de la política de empleo, puesto que unas acertadas medidas de empleo a nivel autonómico, y también local, repercutirán, sin duda, en una mejora de los niveles estatales de empleo y de desempleo.

68. «Fortalecimiento de la dimensión local...», *op. cit.*, p. 5.



MUJER: POLITICAS COMUNITARIAS Y AUTONÓMICAS*

Emilia Castellano Burguillo
Profesora Ayudante de Derecho del Trabajo
Universidad de Huelva
SEJ 322. «Integración y desintegración económica:
el marco jurídico de la empresa».

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo fundamental de este artículo es realizar un examen comparativo de las políticas europeas y de las políticas autonómicas en relación con determinados aspectos que destacan en nuestro mercado de trabajo. En concreto, el presente artículo tiene por objeto realizar esa comparativa a través del análisis de las medidas que desde la Unión Europea se han puesto en práctica para permitir la consecución del Derecho Fundamental a la Igualdad de trato entre mujeres y hombres, destacando el ámbito autonómico como eslabón de la cadena normativa que pretende la realización de un derecho aun más amplio como es el de Igualdad de Género.

Desde la Unión europea se ha adoptado un enfoque integral de la protección de la mujer que trabaja dentro y fuera de casa, lo que supone que dicho enfoque englobe políticas propiamente laborales y otras que no lo son pero que pueden estar relacionadas con éstas. Entre las primeras podemos destacar las medidas de estímulo al empleo femenino y entre las segundas las medidas relativas a la educación, a la salud, a la vivienda, etc.

* Elaborado en el seno del Proyecto SEC2003-09605 EL PAPEL DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN EL SISTEMA DE RELACIONES LABORALES EUROPEO

Este enfoque integral es la respuesta a las transformaciones que ha experimentado la posición de la mujer en el mercado de trabajo y a la propia transformación de las familias, ya el varón no es en exclusiva el sustento económico de estas familias y la mujer aspira a no tener atribuidas en exclusiva las funciones de cuidado. Estos cambios de la realidad provocan la necesidad de modificar las políticas públicas que protegen a la mujer y, por extensión, a los sujetos que intervienen con ella tanto en la vida privada como en la vida pública.

Si comparamos los modelos de familias existentes en Europa, se comprueba como en los países del norte de Europa es más habitual la temprana independencia de los hijos, frente a países como España, Grecia y Portugal donde los hijos abandonan el hogar familiar más tardíamente. Además podemos señalar como, en términos generales, existe un retraso en la edad de contraer matrimonio, un aumento de la tasa de divorcios, y un mayor número de personas que apuestan por vivir solas¹. Todo esto debe relacionarse con las dificultades económicas existentes para que las familias puedan independizarse, es decir, con el precio de la vivienda y del resto de necesidades básicas, y con la forma de cubrir esas necesidades. Por todas estas razones, las políticas europeas han cambiado sus objetivos para poder atender las nuevas realidades sociales².

Desde el punto de vista del mercado de trabajo y, en concreto, en relación con el colectivo de mujeres, podemos decir que destaca la presencia en el mercado de trabajo de las mujeres casadas, frente a las solteras, divorciadas, separadas y viudas, lo que va a tener su reflejo en la composición del tejido social que accede al mercado de trabajo en busca de un empleo³. Otros aspectos del empleo que deben ser destacados son la temporalidad y la precariedad que predomina en los mercados de trabajo y que afectan principalmente a las mujeres⁴. Existe más desempleo femenino en términos porcentuales, aunque la brecha entre empleo femenino y masculino sea cada vez menor. Además las mujeres son las principales afectadas por las diferencias salariales no justificadas objetivamente que aun hoy persisten

1. Véase GARRIDO, L. *Las dos biografías de la mujer en España*. MTAS, Instituto de la Mujer, Madrid, 1993, pág. 28 y ss.

2. GONZÁLEZ DE CHÁVEZ, M.A. *Familia: maternidad, paternidad*. Ayuntamiento de Alcalá de Henares, 1995, pág. 16 y 17. Asimismo, puede consultarse GARRIDO GÓMEZ, M.I. *La política social de la familia en la Unión Europea*. Dykinson, Madrid, 2000, pág. 28.

3. Véase DE LA VILLA DE LA SERNA, S. «Informe 2004 sobre la igualdad entre hombres y mujeres». *Revista del Ministerio de trabajo y asuntos sociales*, nº 52, 2004, págs. 221-226. FLAQUER, L. *Las políticas familiares en una perspectiva comparada*. Colección de Estudios Sociales. Fundación la Caixa. Barcelona, 2000, pág. 32 a 34.

4. AA.VV «Enfoque femenino para explicar el empleo de las mujeres.» *Boletín de Información Sociolaboral Internacional* nº 77, 2001, pág. 15-23. IZQUIERDO, M. J. *Sin vuelta de hoja: sexismo, placer y trabajo*. Editorial Bella Terra, Barcelona, 2001.

en los mercados. Asimismo, son las principales titulares de los contratos a tiempo parcial que se realizan en el mercado de trabajo⁵.

A esta situación la Unión Europea responde con diversas políticas que pretenden aplicar el *mainstreaming* o transversalidad con el fin de conseguir la Igualdad de Género⁶, de manera que analizando el impacto de las normas legales y convencionales en las mujeres y hombres, evaluándolas y teniéndolas en cuenta para futuros diseños normativos, se pueda mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Desde el momento en que España es miembro de la Unión Europea, está obligado al cumplimiento de las regulaciones que tienen su origen en este ámbito, lo que supone que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas y las Administraciones locales, deban cumplir con el contenido de todas estas políticas.

2. PRINCIPALES POLÍTICAS COMUNITARIAS Y NACIONALES QUE AFECTAN A LA MATERIA

Si destacamos aquellas políticas comunitarias que más inciden en la mujer como trabajadora y como sujeto con responsabilidades familiares, resulta que desde el punto de vista de la Igualdad de Oportunidades, las medidas puestas en marcha hasta el momento han tenido como fin fomentar el acceso de la mujer al terreno público y esto se ha hecho fundamentalmente mediante la aprobación de normas, leyes y otro tipo de disposiciones que pretenden eliminar las discrimina-

5. Esta información puede ampliarse en: *La emancipación de los jóvenes y la situación de la vivienda en España*. Informe del CES. Colección de Estudios. Informe 3/2002. IBÁÑEZ PASCUAL, M. «Construcción de la pareja, individualización y cambio familiar», *Revista de Cultura y Ciencias Sociales*, Abaco. n.º 29/30, I pág. 11 y ss. Además puede consultarse AGUINAGA ROUSTAN, J. «Igualdad y vida cotidiana: pero ¿qué quieren las mujeres?» *Cuadernos de las Familias Democráticas* n.º 27. 1999, pág. 1-19. AA.VV «Las mujeres y los hombres concilian trabajo y vida familiar». *Boletín de Información sociolaboral*. n.º 8, 2002, pág. 19-31.

6. Sobre este concepto puede consultarse ASTELARRA, J. *Veinte años de Políticas de Igualdad*, Ediciones Cátedra, Instituto de la Mujer, Madrid, 2005. pág. 83 a 88. LOMBARDO, E «El mainstreaming: la aplicación de la transversalidad en la Unión Europea», en *Aequalitas: Revista jurídica de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres*, n.º 12 de 2003, pág. 6-11 en <http://dialnet.unirioja.es/servlet/autor> de 5 de septiembre de 2005. CONSEJO DE EUROPA. *Mainstreaming de género. Marco conceptual, metodología y presentación de buenas prácticas*. Informe final de las actividades del Grupo de especialistas en mainstreaming (EG-S-MS). Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Instituto de la Mujer, Serie documentos n.º 28, Madrid, 1999. BUSTELO, M. y LOMBARDO, E. «Mainstreaming de género y análisis de los diferentes marcos interpretativos de las políticas de igualdad en Europa: el proyecto MAGEEQ» en www.mageeq.net. 14 de noviembre de 2005, pág. 7. Entre las normas comunitarias aprobadas que contemplan la perspectiva de género, destacar a modo de ejemplo, la Directiva 2003/58/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de julio de 2003, por la que se modifica la Directiva 68/151/CEE del Consejo en lo relativo a los requisitos de información con respecto a ciertos tipos de empresas. (DOCE L n.º 221 de 4 de septiembre de 2003. Con esta norma se contempla el Reglamento (CE) n.º 1435/2003 del Consejo de 22 de julio de 2003, relativo al Estatuto de la sociedad cooperativa europea (SCE). (DOCE L n.º 207 de 18 de agosto de 2003, entre otras.

ciones formales que han sufrido tradicionalmente las mujeres. Una vez conseguido esto el siguiente paso ha sido legislar favorablemente y de forma directa para estas mujeres, para el caso de que se encuentren en determinadas situaciones o contingencias como, por ejemplo, la escasa participación en las instituciones públicas, la cada vez más abundante violencia ejercida sobre las mismas, o también la dificultad de conciliar familia y trabajo, para ello se han utilizado instrumentos como la acción positiva que permite conceder una ventaja a la mujer frente al hombre, en concreto en determinados aspectos relacionados con la parcela profesional de esas mujeres.

Esta política europea se ha desarrollado principalmente y de forma considerable gracias a los Programas de Acción Comunitarios, los cuales han dado lugar a la elaboración de auténticos documentos guías para avanzar en la igualdad de hombres y mujeres. También debemos atribuir a estos programas comunitarios que hayan facilitado, a través de su fomento, la adopción de la técnica del *mainstreaming*⁷.

En relación con los mismos, podemos decir que todos ellos han influido de alguna manera en el Estado español y por extensión en sus Comunidades Autónomas⁸. Con estos Programas se ha conseguido pasar de la igualdad de oportunidades inicial a la igualdad de género y al *mainstreaming* como nuevo método de elaboración normativa. Esta influencia europea se produce desde diferentes perspectivas. En primer lugar, los planes europeos de Igualdad de Oportunidades sirven de modelo para desarrollar los planes nacionales y en particular las acciones que les correspondan a las Comunidades Autónomas y a las Administraciones locales. En segundo lugar, se produce toda una labor de apoyo, consulta y asesoramiento de las instituciones europeas respecto de las nacionales, regionales y locales. Y en tercer lugar, debemos destacar el apoyo financiero que han supuesto, a través de los Fondos europeos, los cuales se han marcado en los últimos años objetivos diferentes pero en parte relacionados con la igualdad real de mujeres y hombres, y no sólo en el plano profesional.

7. Véase AA.VV. *Mujer e Igualdad de oportunidades en el empleo*. Instituto de la Mujer Madrid. 1989. AA.VV. *Igualdad de Oportunidades en el ámbito laboral*. Instituto de la Mujer, Madrid, 1997. COMISIÓN EUROPEA *Manual sobre igualdad de trato entre mujeres y hombres en la Unión Europea*. Dirección General de Empleo. Relaciones Laborales y Asuntos Sociales. Luxemburgo. Oficina de Publicaciones oficiales de las Comunidades europeas. 1999. ORDÓÑEZ SOLÍS, D. *La igualdad entre hombres y mujeres en el Derecho europeo*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid, 1999, pág.111-113.

8. GARCÍA NICOLÁS, C. «Igualdad de oportunidades en la Unión Europea y en España». En FLECHA ANDRÉS, J.R. y GARCÍA NICOLÁS, C. *Mujer e igualdad de oportunidades*, Servicio de Publicaciones de la Universidad Pontificia de Salamanca. Salamanca, 2004, págs. 115 a 134. ORTIZ LALLANA, M. C. «Igualdad de derechos y oportunidades entre el hombre y la mujer en la Unión Europea», en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº 47, 2003, págs. 99-109.

Los objetivos que se marcan a través de estos Programas suelen ser algunos muy genéricos, incluso repetitivos de unos programas a otros, y otros algo más concretos y, por tanto, más fáciles de llevar a la práctica. Por ejemplo, para el período 2001-2005 se marcaron los siguientes:

- Promover y difundir los valores y prácticas en los que se basa la igualdad entre mujeres y hombres⁹.
- Mejorar la comprensión de las cuestiones relacionadas con la igualdad entre mujeres y hombres, examinando la eficacia de las políticas y las prácticas mediante un análisis previo de las mismas, el seguimiento de su aplicación y la evaluación de su impacto. Se trata de poner en práctica el método del *mainstreaming* y, por tanto, analizar en el momento del diseño, aplicación y control el impacto que dichas políticas tienen para hombres y mujeres.
- Y potenciar la capacidad de los agentes sociales para promover eficazmente la igualdad entre mujeres y hombres, en particular fomentando el intercambio de información y buenas prácticas y el establecimiento de redes a nivel comunitario.

Si analizáramos detenidamente los objetivos comprobaríamos que no varían demasiado de un programa a otro, por ejemplo en el Programa vigente entre 1996 y el año 2000 se señalaba expresamente la necesidad de que existiera cooperación entre las partes implicadas, instituciones e interlocutores sociales; la necesidad de supresión de la segregación profesional¹⁰; de fomento del autoempleo femenino; de control en la aplicación, seguimiento y evaluación del programa, etc. En el vigente Programa sólo se matizan algunas de las cuestiones que respecto de los anteriores programas se ha comprobado que resultan insuficientes.

En cualquier caso, y a pesar de estas reiteraciones no podemos olvidar el alcance que pueden llegar a tener intervenciones como las aquí analizadas que, siempre de forma subsidiaria y mediante la técnica de la «coordinación», pretenden auxiliar a los Estados miembros proponiendo acciones tales como:

- La sensibilización a todos los niveles de la promoción de la igualdad¹¹.

9. Sobre este punto puede consultarse FERNÁNDEZ VÁZQUEZ, X. *Educación e igualdad de oportunidades entre sexos*. Editorial Horsori Barcelona. 2003. GONZALO MUÑOZ, C. y MUÑOZ GONZALO, A. *Igualdad de oportunidades socio-profesionales*. Instituto de Educación Secundaria Eijo y Garay, Madrid, 2002.

10. Sobre este aspecto puede consultarse, en concreto, JANJIC, M. «Diversificar el trabajo de las mujeres, condición indispensable para una auténtica Igualdad de oportunidades». *Revista Internacional del Trabajo*. Volúmen 100, nº 2 abril-junio de 1981, pág. 12 y ss. PLANTENGA, J. y HANSEN, J. «Balance de la igualdad de oportunidades en la Unión Europea». *Revista Internacional del Trabajo*. Volúmen 118, nº 4, 1999, págs. 393-424.

11. Este punto aparece desarrollado en el apartado III del anexo de la Decisión del Consejo de 20 de diciembre de 2000.

- La recopilación de información sobre el impacto de la materia en todos los ámbitos posibles.
- Y la cooperación transnacional entre los diversos agentes sociales.

En conclusión, la trascendencia de este tipo de Programas se centra principalmente en el hecho de que sirven de vehículo para canalizar ayudas económicas que desde la Unión llegan a los Estados miembros¹², auténticos responsables de las políticas de igualdad entre mujeres y hombres¹³.

En cuanto a lo que podríamos denominar Política de empleo, debemos destacar que a pesar del artículo 141 del Tratado UE y de la Directiva del año 1975¹⁴, del artículo 28 ET y de las garantías que se contienen en los convenios colectivos, a pesar de todo ello persisten las desigualdades salariales. Además la mujer accede al trabajo temporal y precario de forma mayoritaria frente al hombre- como ya hemos apuntado. Estos y otros datos nos llevan a pensar que la actual política de empleo nacional y autonómica no va a solucionar esta situación¹⁵.

Las razones pueden ser varias, apuntaremos algunas. En primer lugar, destacar que la garantía que supone a corto plazo la igualdad entre hombres y mujeres en todas las condiciones laborales y de Seguridad Social¹⁶, no resulta real en la práctica o, al menos, no resulta efectiva, puesto que el funcionamiento de los mercados demuestra que no existe reparto igualitario de responsabilidades familiares y profesionales, siendo las mujeres las que más responsabilidades asumen en el primer ámbito, lo que repercute en la presencia profesional de las mismas. Si esto lo

12. En parecidos términos se pronuncia OSORO, C. «Avances normativos en materia de igualdad de oportunidades». *Actas de Jornadas sobre los 20 años de las Secretarías de la Mujer de Comisiones Obreras*. Madrid, 1999, pág. 17.

13. Véase Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones: Integración de la igualdad entre hombres y mujeres en los documentos de programación de los Fondos Estructurales para 2000-2006. COM (2002) 748 final, 20.12.2002

14. Sobre la igualdad en el resto de condiciones laborales que afectan al empleo y la ocupación debe consultarse la Directiva 2006/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de julio de 2006, relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación (refundición). DOCE serie L 204 de 26 de julio de 2006.

15. Informe RANDSTAD. *Calidad del Trabajo en la Europa de los Quince: Las Políticas de Conciliación*. Elaborado por el Instituto de Estudios Laborales (IEL) ESADE-Randstad. NAVARRO ELOA *et al.* «Acciones europeas para la inserción laboral de las mujeres». *Noticias de la Unión Europea*, nº 168, 1999, pág. 65-73. RODRIGUEZ-PIÑERO BRAVO FERRER, M. «Igualdad de género y políticas comunitarias». *Relaciones Laborales*, nº 6. 2000. pág. 1.

16. Sobre esta materia pueden consultarse los siguientes estudios: LÓPEZ LÓPEZ, J. y CHACARTEGUI JÁVEGA, C. «Las políticas de empleo comunitarias sobre inserción de la mujer en el mercado de trabajo». *Revista Española de Derecho del Trabajo*. Civitas, nº 99, enero/febrero, 2000, pág. 19. ORTIZ LALLANA, C. «La igualdad de trato por razón de sexo: un estudio especial (I)» en *Actualidad Laboral*, nº 1, 1988, págs. 669 y ss. ORTEZO, J. «La no discriminación laboral por el sexo en la Comunidad Económica Europea». *Revista Trabajo*, nº 70, 1983, págs. 33-49

relacionamos con la igualdad de retribución y a pesar del avance que ha supuesto la aplicabilidad directa de parte del Derecho comunitario¹⁷, debemos reconocer que se trata de una asignatura aun pendiente en el seno de los Estados miembros, ya que no existe un sistema del todo eficaz para detectar y sancionar las discriminaciones salariales, las cuales suelen aparecer ligadas a categorías profesionales que, curiosamente, son principalmente femeninas.

También podemos encontrar diferencias en relación con otras condiciones laborales como las relacionadas con el tiempo de trabajo y, en particular, con el disfrute de ciertos permisos. Es el caso del permiso de maternidad que, en parte, disfrutaban de forma obligatoria las mujeres, las cuales lo hacen además de forma fáctica respecto del resto de licencias, lo que las convierte en principales afectadas por las ausencias temporales del mercado de trabajo y también las principales afectadas por las posibles reacciones adversas que el empresario pueda tener, porque a largo plazo estas mujeres pueden resultar más costosas que los hombres¹⁸.

Esta circunstancia no se contempla por ahora en los planes nacionales de empleo y por extensión tampoco en las regulaciones autonómicas que se refieren al mercado de trabajo. Sólo algunas Comunidades Autónomas están intentando fomentar el disfrute de estos derechos por los hombres. Es el caso del País Vasco respecto del cual el Decreto 177/2002, de 16 de julio, por el que se regulan las medidas de conciliación de la vida laboral y familiar, prevé una serie de medidas de acción positiva de tipo económico para los hombres que soliciten permisos para atender el cuidado de los hijos y otras personas dependientes. Estas cantidades que se reconocen también a las mujeres, son de menor cuantía para ellas, con el fin de que interese a las economías familiares que sean ellos los que las soliciten, ya que se ha comprobado que los puntos de partida de unos y otras son distintos en relación con esta materia.

17. Véase entre otras, STJCE de 3 de octubre de 2000, SIMAP, asunto C-303/98; STJCE de 18 de octubre de 2001, GHAREHVERAN, asunto C-441/99; STJCE de 24 de enero de 2002, TEMCO SERVICE INDUSTRIES, asunto C-51/00; STJCE de 17 de septiembre de 2002, LAWRENCE Y OTROS, asunto C-320/00.

18. Para ampliar esta información puede consultarse SIERRA HERNAIZ, E. «Comentario a la Directiva 96/34/CE del Consejo, de 3 de junio de 1996, relativa al Acuerdo Marco sobre el Permiso Parental celebrado por La UNICE, el CEEP y la CES». *Actualidad laboral XLIX*, págs 717. ORNS, T. «El tiempo de trabajo de las mujeres: entre la invisibilidad y la necesidad». En CARRASCO, C. *Tiempos, trabajos y género*. Publicaciones de la Universidad de Barcelona, 2001. También puede destacarse FUNDACIÓN EUROPEA PARA LA MEJORA DE LAS CONDICIONES DE VIDA Y TRABAJO. *Preferencias en cuanto al tiempo de trabajo en las distintas etapas de la vida*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2001. <http://www.europa.eu.int/comm>. 15 de noviembre 2005. pág. 1-8. FUNDACIÓN EUROPEA PARA LA MEJORA DE LAS CONDICIONES DE VIDA Y TRABAJO. *Combinar familia y trabajo: el reparto del trabajo entre hombres y mujeres*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2001. <http://www.europa.eu.int/comm>. 15 de noviembre 2005. pág. 15-22.

En relación con lo anterior la que podríamos denominar Política de Conciliación de la Vida Familiar y Laboral europea encomienda a los Estados miembros y a las diferentes administraciones que trabajan en él, la articulación de derechos de forma individual, autónoma e intransferible, como prevé la Directiva 96/34/CE del Consejo, de 3 de junio de 1996, relativa al Acuerdo Marco sobre el Permiso Parental celebrado por La UNICE, el CEEP y la CES, lo que supone crear derechos específicos para los hombres y derechos igualmente específicos para las mujeres. Esto supondría proteger el bien jurídico que suponen las responsabilidades familiares, más allá de la maternidad propiamente dicha, proporcionando derechos a los sujetos responsables de esa obligación¹⁹.

Uno de los principales cambios que se exige para que cualquier medida de conciliación de lo privado y público funcione, es el cambio del papel que hasta ahora han desempeñado los varones en el seno de la familia, lo que conlleva una mayor concienciación de todos al respecto, de la sociedad, de las instituciones, de los empresarios y de los propios varones, para que el miedo a las represalias de los empresarios, por el disfrute de las medidas que se reconozcan, desaparezca, lo que se conseguiría con derechos de uso obligatorio para hombres y mujeres por la causas previstas legal o convencionalmente²⁰.

También es cierto que el disfrute de estos derechos se debe hacer atendiendo al momento personal y profesional en el que se encuentre el individuo. Por ello, queremos insistir en que la distribución del tiempo de trabajo, como aspecto que permite esa conciliación, se puede traducir en varios tipos de medidas, que podrían configurarse como no excluyentes dependiendo del momento de la vida profesional del interesado, del momento personal por el que esté atravesando, y de la conveniencia o no de las mismas para las empresas.

En cuanto a la regulación europea de otros aspectos que afectan a la igualdad entre mujeres y hombres, podemos destacar la insistencia de las instituciones competentes en este ámbito para que a la hora de regular los riesgos propios de una relación laboral, se diferencien entre los que afectan a mujeres y hombres, de manera que en caso de resultar necesario se les brinde un tratamiento separado. Esto se ha comenzado a hacer sólo recientemente en los planes de evaluación existentes en las empresas. Lo mismo ocurre con otras políticas comunitarias y por extensión con las políticas nacionales y autonómicas (Educación, Vivienda, Medios de comunicación, etc).

19. Véase TORRENTE GARI, S. «Comentario a la Directiva 96/34 de aplicación del acuerdo marco sobre el permiso parental». *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, n° 2, 1997, págs. 201-222. LÓPEZ LÓPEZ, M.T. y VALIÑO CASTRO, A. *Conciliación familiar y laboral en la Unión Europea. Valoración de Políticas Públicas*. CES, Colección de Estudios, Madrid, 2004, págs. 201 y ss.

20. PRIETO, C. «Sentido y valor del tiempo de trabajo profesional. Género y representaciones de la vida personal». *Revista Trabajo*. n° 13. 2004, págs. 39 y ss.

Todo esto nos lleva a la conclusión de que aunque existen avances en la consecución del derecho a la igualdad de trato entre mujeres y hombres, aun quedan caminos por recorrer. En estos caminos sin duda, las instituciones nacionales y autonómicas tienen un papel protagonista, ya que en muchos aspectos, principalmente económicos, son estas instituciones las que deben apostar por la mejora de la situación de las mujeres en el mercado de trabajo, apostando además por la mejora de la calidad de vida de mujeres y hombres.

Para el desarrollo y aplicación de toda la normativa europea que llega a nuestro Estado y al margen de los órganos legislativos, ejecutivos y judiciales competentes para ello, se ha creado todo un entramado institucional que de forma específica vela por la realización del principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres, y ya hoy también por el principio de Igualdad de Género.

En este entramado institucional destaca el Instituto de la Mujer, creado en el año 1983 y que se ha estructurado e implantado no sólo a nivel nacional sino también autonómico. El punto de arranque, en el cual se observa claramente la influencia de los movimientos feministas, fue el establecimiento de unas políticas públicas basadas principalmente en medidas de acción positiva, ya que existían muchos aspectos en los cuales las mujeres estaban infrarepresentadas, especialmente por la política seguida durante la época franquista.

Estas medidas positivas se establecieron en diversas materias, incluso en la propia política se comenzó a hablar de «democracia paritaria» para referirse a la necesidad de que las mujeres ocuparan puestos de decisión en el seno de los partidos políticos. Para ello se crearon las secretarías de la mujer en los diferentes partidos políticos.

Continuando con la figura del Instituto de la Mujer, nos parece oportuno presentar en la siguiente tabla su organización autonómica que muestra incluso la diferente denominación que adoptan en algunas Comunidades Autónomas, aunque las competencias sean prácticamente idénticas.

A través de estos órganos y, por supuesto, de los que ostentan el poder legislativo, ejecutivo y judicial, se están llevando a la práctica muchas de las medidas europeas aprobadas en los últimos años, ya sea sobre igualdad de oportunidades, sobre tiempo de trabajo y atención a lo personal, sobre educación, salud, medios de comunicación, etc. Sin duda esta forma de intervención también ha influido a la Unión Europea para que en el seno de la misma y con un propósito fundamentalmente de centralización se haya propuesto la creación de un Instituto europeo de la Igualdad de Género²¹.

21. Documento de la Comisión COM (2005) 81 final de 8 de marzo de 2005. «Propuesta de Reglamento del Parlamento europeo y del Consejo por el que se crea un Instituto Europeo para la Igualdad de Género». <http://www.europa.eu.int>. 10 de diciembre de 2006.

- Instituto Andaluz de la Mujer
 - Instituto Aragonés de la Mujer
 - Instituto Asturiano de la Mujer
- Instituto de la Mujer de Murcia
- Instituto Balear de la Dona
- Instituto Canario de la Mujer
- Institut Catalá de la Dona
- Instituto de la Mujer de Extremadura
- Instituto de la Mujer de Castilla La Mancha
- Instituto Navarro de la Mujer
- Instituto Vasco de la Mujer – Emakunde
- Instituto de la Mujer de Valencia
- Servicio Galego de Igualdad
- Dirección General de la Mujer de Cantabria
- Dirección General de la Mujer de Castilla y León
- Dirección General de Familia y Acción Social de la Rioja
- Dirección General de la Mujer de Madrid

En este punto nos parece oportuno destacar el Informe de implementación de las 54 medidas para favorecer la igualdad entre mujeres y hombres aprobado por el Consejo de Ministros el 4 de marzo de 2005 y publicado mediante la Orden de PRE 525/2005, de 7 de marzo²².

En este informe se realiza una descripción de las medidas que se han aprobado en relación con el empleo, las empresas, la conciliación de la vida familiar y laboral y otra serie de medidas relacionadas con el principio de igualdad de género. Además, respecto de cada una de las medidas en las cuales las Comunidades Autónomas pueden intervenir, también se señala lo realizado por éstas.

En relación con las cuestiones que podríamos considerar relacionadas con el empleo de las mujeres y hombres, destacar que se incluyen medidas que van desde la prohibición del acoso hasta medidas de formación y sensibilización en las cuestiones relacionadas con la igualdad de género. En toda esta materia la violencia de género tiene también un papel protagonista. Con este tipo de actuaciones se intenta que la Administración nacional y autonómica se muestren como ejemplo a seguir por las empresas privadas, para que éstas continúen en el camino de la mejora y consecución de la igualdad de género. A continuación y a modo

22. BOE nº 57 de 8 de marzo de 2005.

resumen, se señalan las medidas que hemos considerado más importante al objeto de nuestro estudio.

MEDIDA	CUMPLIMIENTO
<p>1. Se acuerda que el 60 por ciento de las acciones del Plan Nacional de Acción para el Empleo se dirija a mujeres, lo que supondrá que, a lo largo de este año (2005), 1.250.000 mujeres se verán beneficiadas con esta medida. Además, todos los programas públicos de fomento del empleo, tanto a efectos de subvenciones como de medida de mejora de la ocupabilidad, considerarán como objetivo prioritario las mujeres.</p>	<p>CUMPLIDA Las medidas del Plan Nacional de Acción para el Empleo están incluidas en el Plan Nacional de Reformas. Las acciones del Plan se han ejecutado por las Comunidades Autónomas. El análisis de los resultados de empleo indica que se ha conseguido que el número de mujeres que han iniciado alguna acción del Plan o participado en algún programa de empleo superan el porcentaje establecido en la medida. También superan dicho porcentaje el número de mujeres que han finalizado alguna acción en 2005. Las políticas activas de empleo a favor de las mujeres han contribuido a que en un año el empleo femenino haya crecido casi 3 puntos; haya pasado del 49,0 a 51,9.</p>
<p>2 Se acuerda introducir en los pliegos de cláusulas de contratación con la Administración pública criterios que favorezcan la contratación de mujeres por parte de las empresas que concursan.</p>	<p>CUMPLIDA La nueva Ley de Contratos de las Administraciones Públicas que se está tramitando introduce elementos de acción positiva en la valoración para las empresas que contraten con la AGE, que practiquen políticas que favorecen la igualdad entre hombres y mujeres. Asimismo el Ministerio de Fomento ha introducido ya en los pliegos de contratación criterios favorables. El Anteproyecto de Ley de Igualdad, introduce también criterios para favorecer la contratación de mujeres por parte de las empresas que concursan con la Administración Pública.</p>
<p>3 En la Administración General del Estado y en los organismos públicos y empresas que dependan de ella, los órganos de selección de personal tendrán composición paritaria.</p>	<p>CUMPLIDA Hay un cumplimiento generalizado en todo el ámbito de la Administración General del Estado. Los Reales Decretos que aprueban las diferentes Ofertas de Empleo Público señalan que en la composición de comisiones de selección o de tribunales de pruebas selectivas se promoverá la paridad entre mujeres y hombres. La proporción ha oscilado entre el 40% y 60%, dependiendo de si los Departamentos tienen una composición predominantemente femenina (Cultura) o masculina (Defensa) en su funcionariado. El Anteproyecto de Ley de Igualdad incorpora esta medida.</p>

4 Se acuerda establecer instrumentos para favorecer el acceso de la mujer a puestos de responsabilidad en la Administración General del Estado y en los organismos públicos y empresas que dependan de ella, hasta alcanzar la paridad.

CUMPLIDA

Con carácter general se ha promovido la presencia de más mujeres en los puestos directivos de la AGE.

En los Altos cargos se ha conseguido llegar hasta el 26% subiendo 2 puntos. Algunos Ministerios cumplen escrupulosamente el principio de paridad, así es el caso de Presidencia, Sanidad, Vivienda, Cultura y Educación.

Otros Departamentos como Trabajo, Justicia e Interior rondan el 40% y los demás tienen en cuenta este criterio en sus nuevos nombramientos.

En Empresas Públicas la presencia actual de mujeres en Consejos de Administración es del 19 %, aunque cabe destacar que cumplen el principio de paridad, la Agencia EFE, SEPI, Fundación de Servicios Laborales y SEGITUR.

El Anteproyecto de Ley de Igualdad incorpora esta medida.

5 Igualmente se acuerda establecer un porcentaje de reserva de, al menos, un 5% para el acceso a aquellas ocupaciones de carácter público con baja representación femenina.

Esta medida, tras el acuerdo con los interlocutores sociales, se hará extensiva al sector privado.

CUMPLIDA

En los Cuerpos Generales el acceso de la mujer se está actuando respecto de colectivos y cuerpos con poca representación, como ocurre con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

El Consejo de Ministros ha aprobado (3-03-2006) un Real Decreto para el Cuerpo Nacional de Policía y además una Orden Ministerial referida al Cuerpo de la Guardia Civil, que rebaja la estatura mínima exigida a las mujeres, lo que favorecerá el ingreso de las mismas en ambos Cuerpos.

6. Se crea el Observatorio de la Mujer en las fuerzas Armadas que tendrá la función de analizar los procesos de selección, la integración y permanencia de la mujer en las FAS, así como la realización de un estudio sobre impacto de género.

CUMPLIDA.

Se ha creado el observatorio, está constituido y en funcionamiento. Por el momento se han creado tres grupos de trabajo, (estadístico, de seguimiento de propuestas de Consejos Asesores, de Salud y de Mujer).

7. Se acuerda adecuar los acuartelamientos para mejorar la calidad de vida de las mujeres de las FAS.

CUMPLIDA.

En las actuaciones relativas a las infraestructuras del Ministerio de Defensa se está aplicando el criterio de género. Especialmente en todos aquellos proyectos relacionados con los alojamientos, en los que se persigue la

8. Se garantiza la presencia de la mujer en los órganos de evaluación para la selección, ascenso y asignación de destinos. CUMPLIDA.
Se ha conseguido la presencia de mujeres en todas las juntas de evaluación correspondientes a unidades o ámbitos en los que tienen presencia.
El Anteproyecto de Ley de Igualdad incorpora esta medida.
9. Se acuerda firmar un convenio con la Asociación de Mariscadoras de Galicia (AGAMAR) con el objetivo de encontrar fórmulas alternativas de empleo en el sector de la pesca y de la acuicultura. CUMPLIDA.
La Secretaría General de Pesca Marítima ha concedido 300.000€a AGAMAR, para financiar las actividades de formación previstas, tanto para esta medida como para la 1.8.
10. Se acuerda suscribir un convenio con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para promover la igualdad de oportunidades en el sector pesquero y de la acuicultura, mediante la formación y la asistencia técnica. CUMPLIDA.
Se ha suscrito el convenio correspondiente entre Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y el Centro Internacional de Formación de la OIT.
11. Medidas de promoción de la igualdad de género en el acceso al empleo público: todas las convocatorias de los procesos selectivos para el acceso al empleo público incluirán, en su caso, la mención a la infrarrepresentación de personas de alguno de los dos sexos. CUMPLIDA
Los Ministerios de Defensa y Economía y Hacienda han aludido al término “infrarrepresentación” en algunas de sus convocatorias para el acceso al empleo público.
Los restantes departamentos mencionan el artículo 14 de la Constitución en sus convocatorias. En las ofertas de 2006 se extenderá la alusión al termino “infrarrepresentación”.
El Anteproyecto de Ley de Igualdad incorpora esta medida.
12. El Observatorio del Empleo Público incluirá una sección con la misión de velar por el cumplimiento del principio de igualdad de género, canalizará las quejas que se le planteen en relación con su vulneración y formulará recomendaciones y sugerencias para su desarrollo. CUMPLIDA
Se ha incluido como objeto de negociación en la Mesa de Diálogo Social.
El Anteproyecto de Ley de Igualdad incorpora esta medida
13. Se reservará al menos un 40% de las plazas en los cursos de formación del personal directivo adscrito a la Administración General del Estado para adjudicarlas a las mujeres que reúnan los requisitos exigidos en las convocatorias. CUMPLIDA
Esta medida está siendo implementada en todos los Departamentos. En algunos casos debido a la alta feminización de la Administración Pública hay mayor presencia de mujeres en los cursos.
El Anteproyecto de Ley de Igualdad incorpora esta medida.

198 POLÍTICA SOCIAL EUROPEA Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS

14. Previo acuerdo con las organizaciones sindicales, todos los departamentos ministeriales establecerán dentro de sus planes de formación, actividades encaminadas a la promoción interna de sus empleadas.
- CUMPLIDA
Esta medida se ha acordado con los sindicatos y está siendo implementada en todos los Departamentos.
El Anteproyecto de Ley de Igualdad incorpora esta medida.
15. En la provisión de puestos de trabajo mediante el sistema de libre designación, se procurará guardar la proporcionalidad con la representación que cada género tenga en el grupo de titulación correspondiente.
- CUMPLIDA
Esta medida está siendo implementada en todos los Departamentos.
Desde que se puso en marcha el Acuerdo, ha aumentado el número de mujeres designadas en los puestos de libre designación, hay que incrementar más en las escalas más altas (Grupo A).
El Anteproyecto de Ley de Igualdad incorpora esta medida.
16. Se procurará obtener la paridad entre hombres y mujeres en la composición de los órganos colegiados de la Administración General del Estado y en los comités de expertos.
- CUMPLIDA
Esta medida se está aplicando progresivamente por todos los Departamentos.
En general se mantiene la representación designada con anterioridad a la firma de este acuerdo y se está teniendo en cuenta el nuevo criterio en los nuevos órganos, así como en las sustituciones que se van produciendo.
El Anteproyecto de Ley de Igualdad incorpora esta medida.
17. Se realizarán cursos y seminarios destinados a la formación de los empleados públicos en el valor de la igualdad de género.
- CUMPLIDA
Los Ministerios de Interior, Trabajo y Asuntos Sociales, Presidencia, Fomento y Administraciones Públicas han programado cursos con materias específicas de igualdad y género.
El Anteproyecto de Ley de Igualdad incorpora esta medida.
18. Todos los temarios aprobados para la celebración de pruebas selectivas para el acceso al empleo público, incluirán temas relativos a la normativa vigente en materia de igualdad de género.
- CUMPLIDA
Se ha incluido en los temarios de casi todos los Ministerios.
No obstante esta medida con carácter general se incluye en el Anteproyecto de Ley de Igualdad.
19. Se tipificará en el Reglamento de Régimen Disciplinario el acoso sexual en las relaciones profesionales de los funcionarios públicos.
- CUMPLIDA
El Anteproyecto de Ley de Igualdad recoge las medidas de protección y tutela judicial contra el acoso sexual y el acoso por razón de sexo.

20. Se adoptarán las medidas correspondientes para hacer efectivo el derecho preferente en la provisión de puestos de trabajo de las empleadas públicas que hayan sido víctimas de violencia de género. **CUMPLIDA**
El Consejo de Ministros ha aprobado (3-03-2006) un Real Decreto, que modifica el reglamento de ingreso en la AGE e incluye la medida.
21. Se acuerda implantar en las webs de todos los ministerios y organismos públicos secciones específicamente dedicadas a facilitar información orientada a la promoción de la igualdad. **CUMPLIDA**
Han incluido ya en sus páginas secciones específicas los Ministerios de: Trabajo y Asuntos Sociales, Agricultura, Pesca y Alimentación, Sanidad y Fomento. El resto de Ministerios están en fase de remodelación de sus páginas en estos momentos, para incluir la información específica sobre mujeres.
22. Se acuerda que las estadísticas públicas contengan datos desagregados por sexo que faciliten información sobre la situación social de las mujeres en los diferentes ámbitos objeto de estudio y aplicar, en su caso, políticas públicas de igualdad. **CUMPLIDA**
Se está introduciendo la desagregación de datos por género en las estadísticas elaboradas por Función Pública. También han incluido esta variable los Ministerios de Educación, Exteriores y MTAS. Esta medida con carácter general se introduce en el Anteproyecto de Ley de Igualdad.
23. Se acuerda suscribir un acuerdo entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) para promover planes de igualdad. **CUMPLIDA**
El Consejo de Ministros del día 3 de febrero de 2.006 aprobó, un acuerdo por el que se autoriza la suscripción de un Convenio de Colaboración bianual (2.006-2.007) entre el Instituto de la Mujer y la FEMP, para promover planes municipales de igualdad. El Anteproyecto de Ley de Igualdad incorpora esta medida.
24. Se acuerda que los jurados que conceden los premios nacionales de las distintas disciplinas científicas y artísticas, tengan una composición paritaria. **CUMPLIDA**
La mayoría de estos Jurados dependen del Ministerio del Cultura. Se ha pasado del 25% de participación de mujeres en estos jurados al 39% este año. En otros como el del CIS se ha cumplido la paridad. Se ha tenido en cuenta el criterio en la creación de nuevos premios como el de "Mujer y Publicidad" y en otros casos, se está aplicando.

200 POLÍTICA SOCIAL EUROPEA Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Para terminar con este informe sólo destacar que las medidas para conseguir la conciliación de la vida familia y laboral también tienen un papel importante, lo que se pretende por la propia Administración es mejorar lo establecido en la Ley 39/1999, de 5 de noviembre para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras. Entre estas medidas destacan sin duda las incluidas en el llamado Plan Concilia que ha sido toda una muestra de mejora de esta materia por la vía de la negociación por los sujetos que participan en el mercado de trabajo. Presentamos a continuación un resumen de los resultados obtenidos hasta el momento.

MEDIDA	CUMPLIMIENTO
1 Se aprueba, en el ámbito de las Administraciones públicas, previa negociación con las centrales sindicales, el establecimiento de una modalidad específica de jornada a tiempo parcial, con la correspondiente disminución retributiva, a la que podrán acogerse quienes tengan a su cargo personas mayores, hijos menores de 12 años o personas con discapacidad.	CUMPLIDA. Acuerdo entre la Administración del Estado y las organizaciones sindicales, de 7-12-2005 sobre medidas retributivas y mejora de las condiciones de trabajo. Con carácter general se incluyen medidas en este sentido en el Anteproyecto de Ley de Igualdad.
2. Se habilita, previa negociación con las organizaciones sindicales, a las autoridades competentes para que autoricen con carácter personal y temporal la modificación del horario fijo de los empleados y empleadas públicos, con mantenimiento íntegro y flexible de la jornada laboral que les corresponda.	CUMPLIDA El Plan Concilia da cumplimiento a las medidas propuestas. Estas medidas se incluyen con carácter general en el Anteproyecto de Ley de Igualdad.
3 Se aprueba un programa de creación de 25 escuelas infantiles en establecimientos militares de Madrid, Galicia, Extremadura, Andalucía, Aragón, Murcia, Canarias y Castilla-La Mancha. De ser preciso esta medida se ampliará a otros establecimientos militares.	CUMPLIDA El período mínimo para su total cumplimiento es de un plazo de 3 años. En el primer año se ha ejecutado el 40%. Están funcionando ya las del Arsenal del Ferrol, la Guardería Real en el Pardo, Madrid, en la Base Naval de Rota, Madrid, Galicia, Andalucía y Extremadura ya están colaborando en esta iniciativa mediante firma de los correspondientes convenios.
4 Se acuerda ampliar el tiempo de reserva del destino de los militares profesionales en situación de excedencia voluntaria para el cuidado de los hijos, de modo que se equipare al del personal de la Administración civil.	CUMPLIDA El Real Decreto 88/2005, de 31 de enero, establece diversas medidas al efecto. Entre ellas la excedencia voluntaria, con reserva temporal de puesto de trabajo para atender al cuidado de los hijos por naturaleza o adopción, o por acogimiento permanente o preadoptivo, o para encargarse del cuidado directo de un familiar que no pueda valerse por sí mismo. El Anteproyecto de Ley de Igualdad incorpora esta medida.
5. Se modificará el Reglamento de Situaciones Administrativas para introducir una modalidad de excedencia con reserva de plaza por violencia de género.	CUMPLIDA. Se ha modificado el reglamento en este sentido. El Anteproyecto de Ley de Igualdad incorpora esta medida.

3. REFERENCIA A LA ACTUACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Como consecuencia del fenómeno de descentralización que estamos viviendo en nuestro país, las Comunidades Autónomas han adoptado un papel protagonista en la materia que ahora analizamos²³. Para ello han incluido en planes estratégicos de diferente denominación, medidas que pretenden hacer posible la igualdad de género, ya sea a través de medidas relacionadas directamente con el empleo²⁴, con la familia o con la inclusión social de colectivos desfavorecidos²⁵.

En la mayoría de estas medidas existe un problema común relacionado con la materia presupuestaria, ésta no se encuentra en el mismo nivel de desarrollo que el diseño de medidas, el cual puede resultar más o menos amplio. Sin embargo, los recursos económicos para su puesta en práctica siguen siendo escasos. Esta circunstancia junto con la escasa e incluso difícil coordinación de las distintas administraciones competentes, convierte a esta materia en una asignatura aun pendiente de tener un visto bueno²⁶.

Sin perjuicio de ello existe una importante regulación al respecto, algunas de las normas autonómicas más importantes sobre la igualdad entre mujeres y hombres son las que se presentan a continuación, en concreto, en materias de gran actualidad como la violencia de género, la utilización de un lenguaje no sexista, o la más amplia igualdad de oportunidades:

- Canarias. Ley 16/2003, de 8 de abril, de Prevención y Protección Integral de las Mujeres contra la Violencia de Género.
- Cantabria. Ley 1/2004, de 1 de abril, Integral para la Prevención de la Violencia Contra las Mujeres y la Protección a sus Víctimas.

23. Véase CANOVAS MONTERO, A., ARAGÓN MEDINA, J. y ROCHA SÁNCHEZ, F. «Las políticas de conciliación de la vida familiar y laboral en las Comunidades Autónomas». *Cuadernos de Relaciones Laborales*, nº 23, 2005. págs. 73-93.

24. ARAGÓN MEDINA, J. y ROCHA SÁNCHEZ, F. «La dimensión territorial de las políticas de fomento del empleo en España». En <http://www.1mayo.org/publicaciones/doctrab/doc303.pdf>. En este estudio se insiste en la necesidad de coordinación de las políticas autonómicas para evitar discriminaciones.

25. Esta materia resulta ampliamente desarrollada por CANOVAS MONTERO, A., ARAGÓN MEDINA, J. y ROCHA SÁNCHEZ, F. *Ibidem*, pág. 80. En concreto, señalan que todas las Comunidades Autónomas excepto Madrid, tienen Plan de Empleo; todas las Comunidades Autónomas excepto Andalucía y Navarra tienen Plan de Igualdad; todas las Comunidades Autónomas excepto Aragón, Cataluña, Valencia, Extremadura, y Murcia tienen Plan de Inclusión social y finalmente, sólo tienen Plan de Familia Asturias, Canarias, Valencia, Extremadura, Galicia, Navarra y País Vasco.

26. Véase GIL RUIZ, J. *Las políticas de igualdad en España: avances y retrocesos*. Universidad de Granada. Granada. 1996.

202 POLÍTICA SOCIAL EUROPEA Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS

- Castilla-La Mancha. Ley 5/2001, de 17 de mayo, de Prevención de Malos Tratos y de Protección a las Mujeres Maltratadas.
- Castilla León. Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.
- Galicia. Ley 7/2004, de 16 de julio, gallega para la igualdad de hombres y mujeres²⁷.
- Navarra. Ley Foral 12/2003, de 7 de marzo, de modificación de la Ley Foral 22/2002, de 2 de julio, para la adopción de medidas integrales contra la violencia sexista.
- Valencia. Ley 9/2003, de 2 de abril, para la igualdad entre mujeres y hombres.

Esta variedad de normas aunque permite atender a las peculiaridades de cada territorio, provoca asimismo que situaciones similares sean tratadas de diferente forma según el territorio nacional en el que se produzcan²⁸, ya que siempre que se respete el mínimo legal impuesto por el legislador central, las Comunidades Autónomas pueden prever mejoras en sus regulaciones²⁹. Esta situación se encuentra prevista en el Proyecto de Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia (Ley de Dependencia), ya que prevé una serie de requisitos para los supuestos en los cuales se cambie de residencia por parte del sujeto dependiente y su cuidador/ores. En estos casos, señala el artículo 28.4 de este Proyecto de Ley que «*la Comunidad Autónoma de destino determinará, en función de su red de servicios y prestaciones, los que correspondan a la persona en situación de dependencia*». Se pretende, en definitiva, evitar la movilidad de personas por motivos relacionados con las mejoras sociales que cada Comunidad Autónoma prevea, con el consiguiente gasto social que esto supondría para esa Comunidad Autónoma.

De forma resumida, podríamos señalar que las medidas previstas en las regulaciones autonómicas son de diferente naturaleza, algunas van destinadas al aumento del volumen de empleo femenino, como es el caso de las bonificaciones en las cuotas a la Seguridad Social o las subvenciones a empresas, o las medidas de fomento del empleo autónomo. Otro tipo de medidas se conceden en forma de incentivos fiscales

27. El artículo 17 de la Ley define lo que debe entenderse por «uso no sexista del lenguaje»: «El uso no sexista del lenguaje consiste en la utilización de expresiones lingüísticas correctas sustitutivas de otras, correctas o no, que invisibilizan el femenino o lo sitúan en un plano secundario respecto al masculino».

28. Véase COSTA REYES, A. y RODRÍGUEZ CRESPO, M.J. «La actuación de las Comunidades Autónomas para la conciliación de la vida familiar y laboral». *Temas Laborales*, nº 71, 2003. págs. 109-138. CARRASCO, C., ALABART, A. y MAYORDOMO, T. *Mujeres, trabajos y políticas sociales: una aproximación al caso español*. Instituto de la Mujer. Madrid. 1997.

29. En sentido contrario, ASTELARRA, J. *op. cit.* pág. 208.

por la aplicación de medidas de flexibilización del tiempo de trabajo (horarios) o de la forma de trabajo (teletrabajo), o incluso por el disfrute de excedencias o permisos (subvenciones a los trabajadores). Asimismo se prevén medidas destinadas a la:

- formación profesional en horario de trabajo, formación no presencial, prioridad en el acceso a la formación para aquellos trabajadores que tengan responsabilidades familiares;
- medidas de impulso a la mejora de esta materia a través de la negociación colectiva y de los planes de empresa;
- variedad de beneficios sociales como cheques para servicios de atención a la infancia, más centros de mayores y discapacitados, guarderías infantiles laborales;
- y finalmente, medidas de sensibilización sobre esta materia a través de jornadas, estudios, priorización en las convocatorias de subvenciones públicas de proyectos que contemplen medidas de conciliación, campañas y talleres dirigidos a la comunidad educativa, entre otros.

Estas previsiones coinciden con una de las afirmaciones que hemos realizado con anterioridad y es la relativa al gran desarrollo normativo que ya existe sobre la mejora de la posición de la mujer en el mercado de trabajo, a lo largo de este estudio lo hemos ido comprobando ya que todas las medidas destacadas en los diferentes niveles territoriales son de naturaleza similar. Sin embargo, el apoyo económico a este gran despliegue de normas sigue siendo insuficiente –como también hemos destacado ya. Las últimas reformas apuestan por el soporte de estos gastos de forma conjunta por el Estado y sus ciudadanos, lo que se observa claramente en el Proyecto de Ley de Dependencia. Esta forma de coordinar los esfuerzos es la única que parece viable, ya que el Estado y las Comunidades Autónomas, como parte de éste, no pueden soportar en exclusiva el desembolso económico que la realización del derecho a la igualdad de género supone.

4. OTRAS NORMAS DE GRAN IMPORTANCIA EN LA ACTUALIDAD

Desde el punto de vista legal no podemos dejar de destacar el Anteproyecto de Ley de Igualdad, norma nacional que pretende establecer un marco general más amplio para el desarrollo, en los diferentes niveles, de medidas que permitan igualar los derechos de mujeres y hombres. Esto se comprueba perfectamente en algunos de sus artículos como el número 20 sobre colaboración entre las Administraciones públicas.

«1. La Administración General del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas cooperarán para integrar el principio de igualdad, entre mujeres y hombres en el ejercicio de sus respectivas competencias y, en especial,

en sus actuaciones de planificación. En el seno de la Conferencia Sectorial de la Mujer podrán adoptarse planes y programas conjuntos de actuación con esta finalidad. 2. Las Entidades Locales integrarán el principio de igualdad en el ejercicio de sus competencias y colaborarán, a tal efecto, con el resto de las Administraciones públicas»³⁰.

Al margen de estas competencias que atribuye a las Comunidades Autónomas, este anteproyecto continúa en la línea de proteger principalmente a la mujer. Además proporciona los conceptos de discriminación directa e indirecta, el concepto de acoso en sus diferentes vertientes, prevé acciones positivas exclusivamente para las mujeres, fomenta asimismo la aplicación del *mainstreaming*, el diseño de planes estratégicos nacionales para proteger la igualdad de oportunidades o la salud³¹, contempla el tratamiento de la igualdad en la sociedad de la información, en relación con la educación y la vivienda, y el desarrollo de planes de empresa que apuesten por esta materia, etc. La conclusión a la que llegamos después de su lectura es que se sigue protegiendo sólo una parte de la realidad que integra la igualdad de género, ya que en muchos aspectos de gran importancia el hombre no es contemplado.

Para terminar y dado el ámbito en el que se han desarrollado estas jornadas, quisiéramos destacar algún dato particular sobre Andalucía. En esta Comunidad Autónoma, se han aprobado varios documentos en los cuales se observa la influencia europea que hemos descrito en páginas anteriores. El primero de ellos, es el Proyecto de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía. En este documento se señala que:

30. En su artículo 35 sobre igualdad y publicidad también señala que: «1. La publicidad que comporte una conducta discriminatoria de acuerdo con esta Ley, se considerará publicidad ilícita de conformidad con lo previsto en la legislación general de publicidad y la de publicidad y comunicación institucional. 2. El Instituto de la Mujer, a través del Observatorio de la Publicidad, evaluará la publicidad transmitida a través de los medios de comunicación o de cualesquiera soportes publicitarios y, en su caso, asesorará en materia de publicidad ilícita a los órganos competentes. Asimismo, elaborará informes o estudios, facilitará la colaboración institucional y recomendará propuestas de actuación en materia de publicidad sexista o discriminatoria. De igual forma, el Instituto de la Mujer, u órgano equivalente de la Comunidad Autónoma, estará legitimado para ejercer las acciones de cesación de publicidad ilícita por utilizar la imagen de la mujer en forma discriminatoria, de acuerdo con lo establecido en la legislación general de publicidad y la de publicidad y comunicación institucional». Asimismo el artículo 68 sobre publicidad de las acciones de responsabilidad social en materia de igualdad señala que: «Las empresas podrán hacer uso publicitario de sus acciones de responsabilidad en materia de igualdad, de acuerdo con las condiciones establecidas en la Ley 34/1984, de 11 de noviembre, General de Publicidad. El Instituto de la Mujer, u órgano equivalente de la Comunidad autónoma, estará legitimado para ejercer la acción de cesación cuando considere que pudiera tratarse de supuestos de publicidad engañosa».

31. Para ampliar esta información puede consultarse DIEZ, E. y PEIRÓ, R. «Parte I. La salud y el sistema sanitario desde la perspectiva de género y clase social». *Suplemento SESPAS*, nº 18, 2004. págs. 158 a 167. en <http://www.sespa.es/informe2004>

- Entre los objetivos de la reforma se encuentra el de avanzar en la igualdad de género y en la paridad política, en general en las candidaturas a las elecciones autonómicas y en el desempeño de cargos públicos andaluces,
- Se pretende modificar el lenguaje del Estatuto para excluir manifestaciones sexistas.
- La aplicación de la transversalidad para toda la legislación y en todas las políticas públicas, (planificación, diseño, ejecución y evaluación).
- En concreto en el empleo, se señala que el acceso de la mujer debe ser en condiciones de igualdad.

Se crea un epígrafe específico de relaciones de la Comunidad Autónoma con la Unión Europea, en él se destaca la presencia de la comunidad autónoma en la representación española del Consejo de Ministros de la Unión Europea; se destaca la capacidad para solicitar al Estado español que acuda al Tribunal de Justicia Europeo; la necesaria consulta a la Comunidad Autónoma en la transposición que realice España del Derecho comunitario, cuando se trate de competencias compartidas entre la Comunidad Autónoma y España; y finalmente se refiere a la gestión de los fondos europeos en la Comunidad Autónoma.

Como puede comprobarse por este listado, la Comunidad Autónoma Andaluza persigue una mayor presencia en el seno de la Unión Europea, es la forma de defender los intereses de las andaluzas y de los andaluces, partiendo además de la necesaria coordinación entre Administraciones Públicas.

A nivel convencional y en cuanto convenios marco, podemos destacar el V Acuerdo de Concertación Social del año 2001 que perseguía el fomento de la igualdad de género y la integración de otros colectivos desfavorecidos, promoviéndose para ello un sistema de intermediación laboral que tuviera en cuenta este principio, además de un conjunto de actuaciones específicas a favor del empleo de la mujer, como pueden ser fórmulas flexibles de trabajo, fomento del autoempleo, promoción a puestos de responsabilidad, etc., todo desde una perspectiva transversal de manera que se incidiera en el contenido de las diferentes Políticas que tienen su efecto en el mercado de trabajo.

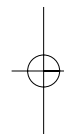
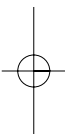
Más recientemente el VI Acuerdo de Concertación Social de Andalucía, insiste en la protección de las víctimas de violencia de género, además de la diferenciación de las cuestiones de género en relación con los riesgos profesionales, fomentar la igualdad de género en la negociación colectiva y la creación de un grupo de trabajo de igualdad en el seno del CARL que no sólo se centrará en proteger a las mujeres sino a todos los colectivos desfavorecidos.



5. CONCLUSIÓN

La enorme variedad de interpretaciones que se está haciendo de la desigualdad de género por parte de todos los sujetos que, de forma directa o indirecta, intervienen en las relaciones laborales (políticos, sindicatos, asociaciones de empresarios, empresarios y trabajadores) y tanto a nivel autonómico como nacional, está afectando a la propuesta de soluciones eficaces en esta materia. Se reconoce que existe un problema pero no se adoptan soluciones reales o al menos soluciones eficaces, ya que se parte de distintas interpretaciones del ordenamiento europeo, el cual en muchas ocasiones peca de generalidad.

También es cierto que nos encontramos ante una materia muy cambiante, lo que dificulta que se puedan adoptar las mismas medidas para todos los territorios. Esta evidencia sin embargo, cuando es aplicada a la Comunidad Autónoma, lleva a pensar que se están creando situaciones discriminatorias entre unas y otras, siendo todos los ciudadanos españoles iguales. Esto en definitiva, dependerá en gran medida del gasto social que el Estado y la Comunidad Autónoma en cuestión puedan soportar. Además por supuesto, de las diferencias que surgen por las características de la población a la que se destinan las medidas, edad media, posición social, etc. Esto nos lleva a la conclusión de que la diversidad existente no sólo imposibilita la armonización sino que incluso dificulta la coordinación de las medidas que se aprueben en esta materia de especial importancia.



LAS RECIENTES POLÍTICAS COMUNITARIAS, NACIONALES Y AUTONÓMICAS ANTE LOS DESAFÍOS DEL ENVEJECIMIENTO: UNA APROXIMACIÓN*

*Rosa Pérez Yáñez
Titular de Universidad
Universidad de Málaga*

1. PRELIMINARES

Con toda seguridad el envejecimiento demográfico constituye hoy uno de los mayores retos de nuestro país y de los países que habitualmente nos sirven de referencia, y así lo será también en el futuro inmediato según todas las previsiones. En efecto, tanto en España como en el resto de la UE se ha conocido en los últimos años una notoria aceleración del envejecimiento poblacional propiciada básicamente por dos factores: el aumento de la esperanza de vida –debido, entre otras razones, a una mejora en la sanidad, en las condiciones de vida o de alimentación– combinado con unas bajas tasas de fecundidad. A esta tendencia demográfica sin precedentes –cuya resultante se manifiesta en un incremento en la proporción de las personas de más edad en el conjunto de la población– se une, además, en tiempos recientes el denominado «envejecimiento del envejecimiento» o, si se prefiere, el aumento del número de personas mayores de 80 años (la denominada «cuarta edad»).

Como resulta evidente, de estos cambios en las estructuras demográficas derivan importantes implicaciones en los ámbitos más diversos. Así, por citar sólo algunas de ellas, cabría destacar la incidencia que el envejecimiento de la pobla-

* Elaborado en el seno del Proyecto SEC2003-09605 EL PAPEL DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN EL SISTEMA DE RELACIONES LABORALES EUROPEO

ción produce en los sistemas públicos de pensiones debido al aumento del gasto en este capítulo que el mismo lleva aparejado. En este sentido, y como es de sobra conocido, desde hace años se vienen alzando voces que reclaman reformas de los sistemas de pensiones a fin de garantizar su viabilidad futura. Por otra parte, y desde una perspectiva diversa, el aumento de las personas ancianas demanda una importante red de servicios de atención (residencias, ayuda a domicilio, centros de día, teleasistencia, etc.), lo que nuevamente se presenta como un claro desafío al que deben enfrentarse las sociedades actuales. Hasta el momento en un importante número de países, incluido el nuestro, la asistencia a los mayores proporcionada por los poderes públicos continúa siendo claramente marginal e insuficiente. En su lugar, dicha atención ha sido principalmente, y lo continúa siendo hoy, una atención informal, proporcionada básicamente por la familia y dentro de ella, y en particular, por la mujer, con las dificultades en el acceso al mercado de trabajo o en la permanencia en él que de esta situación se han llegado a derivar¹.

En suma, el rápido envejecimiento de la población produce no pocos efectos en los ámbitos más diversos que precisan de una atención adecuada por parte de los poderes públicos. En este sentido, justo es señalar que los cambios demográficos, y las notables repercusiones socioeconómicas que los mismos conllevan, han sido objeto de una creciente preocupación en distintos foros. De hecho, puede decirse que en la actualidad el reto del envejecimiento ocupa un primerísimo lugar en las agendas de distintos organismos internacionales, de los países de nuestro entorno y de la misma UE. Como también es posible afirmar que dicho fenómeno se ha convertido en uno de los temas centrales que vienen abordando los poderes públicos en nuestro país en los últimos años. Las páginas que siguen pretenden ofrecer una visión panorámica de algunas de las iniciativas y de las actuaciones que se han llevado a cabo recientemente al respecto, con especial atención a las ensayadas en el ámbito de la UE y en nuestro país, tanto por parte de la Administración General como por las distintas autonomías. Por lo que a las políticas autonómicas se refiere, conviene no perder de vista que nos encontramos en un momento en el que convergen dos fenómenos de importancia: en primer lugar, un proceso de reformas de los Estatutos de Autonomía en determinadas Comunidades –algunas ya concluidas y otras aún en marcha– y la proyectada instauración en nuestro país de un Sistema Nacional de Dependencia que se presenta, sin duda, como un nuevo e importante reto para los poderes públicos, incluidos los autonómicos. En todo caso, la actuación de la administración autonómica

1. Sin olvidar que los denominados «jubilados activos» (la «tercera edad») cuentan no sólo con una mejor calidad de vida sino también con mayores medios económicos que los jubilados de épocas anteriores; y que, por otra parte, las nuevas necesidades de los ancianos (la cuarta edad) supondrá una mayor demanda de trabajadores para atenderlas. Sobre estas consideraciones, por todos, OCDE, «El futuro de la protección social y el envejecimiento de la población», Informes OCDE, Madrid, 1990, págs. 45 y 46.

en relación con la dependencia es objeto de atención particularizada en otro estudio del presente volumen. Por tal razón, las referencias que en estas páginas se realizan a la dependencia son sólo colaterales, en cuanto presentan conexión con el envejecimiento demográfico sin que sean objeto de un estudio en profundidad.

2. LA PREOCUPACIÓN POR LOS CAMBIOS DEMOGRÁFICOS EN ALGUNOS ORGANISMOS INTERNACIONALES: EL ENVEJECIMIENTO COMO RETO MUNDIAL

Aunque el fenómeno al que se viene aludiendo puede advertirse de forma más acentuada en unos países que en otros, lo cierto es que el del envejecimiento de la población ha llegado a convertirse en los últimos tiempos en un problema de dimensión global². El aumento del número de personas de edad en el total de la población constituye por tanto una tendencia mundial, si perjuicio de que puedan advertirse importantes diferencias en su *tempo* y en su intensidad según las distintas zonas y regiones del globo. El alcance mundial de estos cambios demográficos explica que a ellos hayan venido prestando atención desde hace años algunos organismos internacionales, como ha sucedido, en especial, con Naciones Unidas.

La preocupación de la ONU por esta cuestión se remonta a principios de la década de los ochenta con la celebración en Viena de la Primera Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento en 1982. En esta asamblea se elaboró un «Plan Internacional de Acción sobre el Envejecimiento» en el que se fijaron una serie de principios y recomendaciones de acción. En la década siguiente, la Organización volvió a incidir sobre el tema a través de varias actuaciones: con la elaboración en 1991 de los «Principios de las Naciones Unidas a Favor de las Personas de Edad»³, un año más tarde con la «Proclamación sobre el Envejecimiento» (1992) y, posteriormente, con la declaración del año 1999 como Año Internacional de las Personas de Edad. En el año 2002, coincidiendo con el vigésimo aniversario de la primera asamblea, se celebró en Madrid la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento en una iniciativa con la que se pretendía llevar a cabo un examen general de la primera, aprobar un plan de acción revisado y diseñar una estrategia

2. Según las previsiones hacia el 2050 el número de personas de 60 años o más en todo el mundo aumentará desde 600 millones hasta los 2.000 millones aproximadamente, lo que supondrá un notable aumento proporcional desde el 10% hasta el 21% (datos ofrecidos por la Declaración Política de los Países Miembros de la ONU firmada en la Segunda Asamblea el 12 de abril del 2002). Al tratarse de un fenómeno global todas las regiones del mundo experimentarán un envejecimiento de su población en el presente siglo si bien a distinto ritmo, de modo que según los estudios realizados, en África y Medio Oriente el envejecimiento será más tardío.

3. Dichos principios incidían en distintos ámbitos relacionados con la vejez como la independencia –incluyendo por ejemplo el acceso a un vivienda adecuada–, la participación activa de los mayores en la sociedad, los cuidados que requieren, la autorrealización y la dignidad.

a largo plazo. En el marco de esta reunión se adoptó un nuevo «Plan Internacional de Acción sobre el Envejecimiento» con la intención de dar respuesta a las oportunidades y desafíos planteados por el envejecimiento de la población y promover el desarrollo de la denominada «Sociedad para todas las edades». Con esta finalidad los Gobiernos se comprometieron a actuar en algunas direcciones que se consideraron prioritarias, entre ellas, el avance en la salud y el bienestar en la vejez.

Como podrá comprobarse, el envejecimiento de la población en las sociedades de nuestro tiempo no sólo no ha desaparecido de la agenda de Naciones Unidas sino que, muy al contrario, se ha reactivado en los últimos años. Una de las ideas centrales que ha guiado la labor de Naciones Unidas se ha concretado en la necesidad de promover la participación de las personas de edad en todos los aspectos de la vida (economía, política, social y cultural) de cara a promover el que se ha dado en llamar «envejecimiento activo». En este sentido, se ha subrayado la conveniencia de ofrecer a los trabajadores de edad avanzada la oportunidad de continuar trabajando hasta cuando lo deseen y sean capaces y de favorecer su acceso a los programas de educación y formación, al tiempo que se ha puesto el acento en la necesidad de eliminar toda forma de discriminación, incluida la que se produce por razón de edad. Por otra parte, y en otro orden de consideraciones, la Organización ha reconocido la importancia del papel desarrollado por las familias y otros cuidadores informales en este ámbito toda vez que sus cuidados se adicionan a los servicios que son proporcionados por los propios Gobiernos⁴.

Junto a las iniciativas desarrolladas en el marco de Naciones Unidas también la OCDE en su ámbito específico ha prestado atención a las repercusiones de distinta índole que se derivan de los cambios demográficos. En particular, esta organización ha venido realizando una continua labor de análisis de los sistemas públicos de pensiones vigentes en los países que la integran, una labor la anterior que le ha llevado a defender la necesidad de proceder a adaptar dichos sistemas para hacer frente al desafío del envejecimiento demográfico. Destacan, en este sentido, los informes sobre «El futuro de la protección social» y «El envejecimiento demográfico. Consecuencias para la política social» ambos publicados en 1988⁵. Por otra parte, y en tiempos recientes, su Comité de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales ha sido el encargado de elaborar una serie de estudios acerca de las medidas de mejora de las perspectivas de empleo de los trabajadores de edad avanzada, tanto del lado de la oferta como de la demanda. En este ámbito, y entre otras conclusiones, esta Organización viene instando a los Estados a que adopten medidas tendentes a evitar la discriminación por razones de edad, a mejorar la cualificación de estos trabajadores, a apoyarlos en la búsqueda de empleo o, nuevamen-

4. Artículos 2, 5, 11 y 13 de la Declaración política de la ONU adoptada en el marco de la Segunda Asamblea de Madrid el 12 de abril de 2002.

5. Ambos informes pueden consultarse en el volumen, «El futuro de la protección social y el envejecimiento de la población», cit.

te, a estimular su permanencia en el mercado de trabajo, en línea con las orientaciones de la ONU. En todo caso, a juicio de esta organización, la prolongación de la vida activa de los trabajadores de edad avanzada debe venir acompañada de la correspondiente adaptación de las condiciones de trabajo a las necesidades específicas y a las capacidades de este colectivo⁶.

3. LA UNIÓN EUROPEA ANTE EL RETO DEL ENVEJECIMIENTO

3.1. El envejecimiento en la vieja Europa. Algunos datos demográficos

No es necesario profundizar en demasía en la situación demográfica de los países miembros de la UE para que se haga evidente la realidad a la que se viene prestando atención en estas páginas. En efecto, también en el ámbito europeo se viene asistiendo a un rápido envejecimiento de la población europea, según todas las previsiones, no hará sino acentuarse en las próximas décadas⁷. En todo caso, aunque el envejecimiento es un factor común en todos los Estados miembros de la UE, el ritmo y la intensidad del mismo presentan diferencias entre unos y otros.

Según los estudios realizados, en la UE existen hoy más trabajadores entre los 55-64 años, más personas mayores (65-79) y más ancianos (80 o más), en cambio, son menos numerosos los niños, los jóvenes y la población adulta. Es más, la perspectiva indica que el aumento de la esperanza de vida propiciará un crecimiento del número de ancianos del 17,1% entre 2005-2010 que llegará a alcanzar casi el 60% (57,1%) en las dos décadas siguientes. Dicho incremento supondrá que la población anciana en el total del territorio comunitario aumente desde los aproximadamente 19 millones actuales (18.800.000) hasta rozar los 35 millones (34.700.000). De esta forma la presente tendencia demográfica se irá acentuando en los próximos años hasta que en el 2030 los hijos del denominado *baby-boom* se conviertan en personas de edad. En ese mismo año el número de personas mayores de 65 años en la EU de los 25 alcanzará la cifra de 110 millones frente a los 71 millones que existían en el año 2000⁸. Todos estos cambios demográficos

6. Sobre estas orientaciones puede verse, por todos, OCDE «Envejecimiento y políticas de empleo. España», Informes OCDE, Madrid, 2004, passim.

7. Las previsiones indican que será precisamente Europa, junto con Japón, la zona que conocerá una de las evoluciones más acentuadas hasta el año 2050.

8. No parece que la situación vaya a cambiar con la próxima ampliación de la UE dado que la situación descrita se detecta igualmente en Rumania y Bulgaria que, según las proyecciones realizadas, conocerán también evoluciones negativas en cuanto al crecimiento de su población hasta el año 2030. Algunos de estos y otros datos demográficos pueden consultarse en el Libro Verde de la Comisión Europea «Frente a los cambios demográficos, una nueva solidaridad entre generaciones», de 16 de marzo de 2005, COM (2005), 94 final; y en el Informe KOK, «Jobs, Jobs, Jobs. Creating more employment in Europe», Noviembre 2003, págs 12 y ss.

han propiciado la aparición de una nueva expresión recientemente acuñada: el fenómeno del *papy boom*⁹.

Por otra parte, y si se atiende a la base de la pirámide demográfica, prácticamente la totalidad de los países comunitarios vienen ofreciendo una tasa de fertilidad inferior al umbral de renovación generacional¹⁰. Si se toman las previsiones sobre el crecimiento poblacional las mismas indican que hasta el 2025 la población conocerá un pequeño incremento, gracias a la inmigración, para comenzar a disminuir en los años sucesivos. De este modo, de los 458 millones de habitantes con que contaba la UE en el año 2005 se pasará a un total de 469 millones aproximadamente en el 2025 –lo que supondrá un incremento del 2%– para disminuir en el 2030 hasta 468,7 millones. Esta disminución incidirá igualmente en la población europea en edad activa de modo que entre 2005 y 2030 se prevé una disminución de la misma en casi 21 millones de individuos (20.800.000). Con estas profundas transformaciones demográficas sin precedentes en el viejo continente, la *tasa de dependencia* de los mayores –esto es, la relación entre el número de personas de 65 años en adelante y el número de personas entre 15 y 64 años– conocerá un aumento desde el 23% del año 2000 al 39% en el 2030, para llegar a alcanzar el 51% en el año 2050, lo que supondrá pasar de 4 a sólo 2 personas en edad activa por cada mayor de 65 años o más. Y ello, con las indudables repercusiones que dicha evolución produce sobre los sistemas europeos de pensiones.

3.2. Las instituciones comunitarias ante el reto del envejecimiento: algunas actuaciones recientes

Como se ha apuntado más arriba, la preocupación por los desafíos de distinto orden que derivan del envejecimiento para las sociedades europeas ha calado desde hace años en las instituciones comunitarias, en una orientación la anterior que se pretende mantener en el futuro. En este contexto, y en línea con las actuaciones e iniciativas adoptadas en el seno de Naciones Unidas, la UE ha subrayado la conveniencia de caminar «Hacia una Europa para todas las edades»¹¹. A tal fin la Comisión Europea ha puesto el acento en la necesidad de desarrollar una estrategia que permita a la población anciana continuar participando en la vida activa y social. Y ello bajo el convencimiento de que el número cada vez mayor de las personas jubiladas en las sociedades europeas constituye una riqueza infraexplotada de experiencia y talento. Desde una perspectiva diversa, esta insti-

9. SAENZ LORITE M., y URDALES VIEDMA, M.E., «Evolución, estructura y distribución espacial del envejecimiento en Andalucía (1960-1991)», Instituto de Estadística de Andalucía, Sevilla, 2000, pág. 2.

10. Se precisan 2,1 hijos por mujer para asegurar dicha renovación.

11. Como reza el título de su Comunicación de 21 de mayo de 1999: «Hacia una Europa para todas las edades. Fomentar la prosperidad y la solidaridad entre las generaciones» COM (99) n° 221, presentada como contribución al Año Internacional de las Personas de Edad de las Naciones Unidas.

tución comunitaria ha llamado la atención sobre las nuevas necesidades vinculadas a esta población a las que deben dar una adecuada respuesta, entre otros, las empresas y las propias autoridades públicas. Por otra parte, y dada la dimensión global de este fenómeno demográfico, la Comisión se propuso compartir la experiencia comunitaria en esta materia con el resto de países, en especial con aquéllos en vías de desarrollo. A tal fin elaboró en el año 2002 una nueva Comunicación –con el título «La respuesta de Europa al envejecimiento a escala mundial»¹²– en la que incidía en la conveniencia de una cooperación internacional y mostraba su apoyo de cara a la elaboración de una estrategia a largo plazo y a escala mundial que no excluyera la toma en consideración de las particularidades propias de las distintas regiones del mundo.

Por otra parte, la propia Comisión viene advirtiendo de la necesidad de que los cambios demográficos sean tenidos debidamente en cuenta tanto en las políticas públicas europeas como en las políticas que desarrollan cada uno de los Estados miembros¹³. De hecho, así viene sucediendo desde hace algunos años en ciertas intervenciones estatales y también sede comunitaria donde la preocupación por los cambios demográficos se ha dejado sentir en algunas de las políticas que se han venido desarrollando en los ámbitos más diversos. Entre ellos pueden citarse el ámbito del empleo o el propio de la protección social, a los que se hará referencia más adelante, pero también las políticas de igualdad y la lucha contra las discriminaciones, incluida la que se produce por razón de la edad o, finalmente, los avances en la consecución de un enfoque común por lo que se refiere a las políticas de inmigración.

Con todo y con ello, y a pesar de los avances que se han conocido en el ámbito europeo para afrontar el reto del envejecimiento –auspiciados en gran medida por las instituciones comunitarias–, los Estados miembros deben continuar ahondando en esta dirección a fin de dar una respuesta adecuada a los desafíos que los cambios demográficos continúan planteando. Así lo ha puesto de relieve la Comisión en dos de sus Comunicaciones más recientes. La primera de ellas, de marzo del año 2005, adoptó la forma de Libro Verde que, bajo el título «Frente a los cambios demográficos, una nueva solidaridad entre generaciones»¹⁴, abordaba nuevamente el fenómeno del envejecimiento de la población europea, su etiología y las posibles respuestas comunitarias a los retos que la misma plantea¹⁵. La

12. Comunicación 143 de 18 de marzo de 2002.

13. «Frente a los cambios demográficos, una nueva solidaridad entre generaciones», cit., pág. 3.

14. COM (2005), 94 final, de 16 de marzo de 2005.

15. Este documento de reflexión parte de un dato evidente y fácilmente constatable: el hecho de que Europa está experimentando cambios demográficos sin precedentes tanto por su amplitud como por su gravedad. Tales cambios obedecerían principalmente a lo que en su texto se denominan tres tendencias de fondo: el aumento constante de la esperanza de vida en buena salud; el aumento a su vez de las generaciones de más de 60 años; y, finalmente, la baja natalidad. A este último dato meramente numérico, el descenso de la natalidad, habría que añadir otro de distinta índole pero no menos significativo: el hecho de que, en no pocas ocasiones, el que no se tengan hijos no se debe tanto a una

segunda ha sido adoptada en octubre del año 2006 con el título «El futuro demográfico de Europa. Del desafío a la oportunidad»¹⁶. En este otro documento la Comisión ha vuelto a incidir una vez más en el impacto que los cambios demográficos producen en los ámbitos más diversos (mercado de trabajo, productividad, crecimiento económico, Seguridad Social y finanzas públicas) y ha subrayado la necesidad de revisar las actuales políticas comunitarias y nacionales a fin de ajustarlas a tales cambios.

Ante esta tesitura, y a juicio de las instituciones comunitarias, son múltiples y variadas las actuaciones que pueden llevarse a cabo a fin de afrontar las repercusiones de distinto orden aparejadas a los cambios demográficos en las sociedades europeas. Entre ellas podrían citarse el conveniente apoyo a la natalidad, con miras a recuperar el crecimiento demográfico, o la posibilidad, abierta al debate, de recurrir a la inmigración como respuesta al envejecimiento y a la baja tasa de natalidad¹⁷. Del conjunto de iniciativas comunitarias con las que puede hacerse frente a los cambios demográficos interesa destacar especialmente aquéllas que inciden de modo más directo sobre los trabajadores de edad avanzada y los ancianos. En cualquier caso, las recientes actuaciones de las instituciones europeas en todos estos ámbitos toma como premisa, como no podía ser de otra forma, el necesario respeto a las competencias exclusivas de los Estados miembros, de sus autoridades regionales y de los propios interlocutores sociales, sin olvidar, no obstante, que nos encontramos en presencia de cuestiones de interés común frente a las que el conjunto de los Estados miembros deben ofrecer una respuesta con carácter de urgencia¹⁸.

3.2.1. La incidencia de los cambios demográficos en el ámbito del empleo. La apuesta por la prolongación de la vida laboral en el marco de la Estrategia Europea de Empleo

Entre los distintos ámbitos sobre los que el envejecimiento produce un indudable impacto se cuenta el referido al empleo. Hasta tal punto es así que la misma

opción personal, libremente asumida, cuanto a una decisión claramente influida por condicionantes y factores externos (problemas para adquirir una vivienda, el problema del desempleo, las dificultades para conciliar la vida familiar y laboral, etc).

16. «*The demographic future of Europe— from challenge to opportunity*», COM (2006), 0571 final, de 12 de octubre de 2006.

17. Por lo que se refiere a la natalidad la Comisión ha enunciado algunos dispositivos que podrían incentivar su aumento en los países de la UE (subsidios familiares, permisos parentales, oferta de cuidados para la infancia, etc). En cuanto al tema de la inmigración la Comisión se ha mostrado partidaria de abrir un debate europeo sobre su funcionalidad a estos efectos. Sin embargo, parece haber acuerdo en que este factor, por sí solo, no es suficiente para luchar contra los efectos negativos del envejecimiento demográfico. Estas consideraciones en «Frente a los cambios demográficos...», cit., págs. 5 y 6; en la misma línea su Comunicación «*The demographic future...*», cit., págs. 4 y ss.

18. «Frente a los cambios...», cit., pág. 4

consecución de los objetivos de la Estrategia de Lisboa¹⁹ depende en gran medida de dos desafíos de importancia: la transformación económica, por un lado, y, por otro, precisamente, el envejecimiento de la población. Así lo pusieron de relieve los expertos encargados de elaborar el conocido como Informe KOK del año 2003²⁰. En particular, el informe venía a poner de relieve cómo el mantenimiento de unos bajos porcentajes de empleo de los mayores, junto con salidas prematuras del mercado de trabajo, tendría el efecto de debilitar seriamente el empleo, el crecimiento económico y la sostenibilidad del sistema de pensiones. Por tal razón, los expertos consideraban crucial la mejora de la participación de los trabajadores de mayor edad, junto con otros colectivos que se encuentran infrarrepresentados en el mercado de trabajo –como sería el caso de las mujeres–, de cara a conseguir un aumento en el crecimiento económico y una mayor cohesión social²¹. En este sentido, los redactores del documento estimaron necesaria una actuación de los gobiernos europeos y de los agentes sociales que asegurase el mantenimiento en el mercado de trabajo de los trabajadores de más edad, para lo que se consideraba imprescindible, entre otras medidas, invertir las políticas que hasta ahora han incentivado una salida prematura del mercado laboral.

En realidad, estas orientaciones favorables al mantenimiento en activo de los trabajadores de más edad, y a la consiguiente restricción de la jubilación anticipada, a fuer de coincidir con los criterios de la ONU en esta materia no resultaban ser verdaderamente novedosas en el ámbito comunitario. Por el contrario, desde hace años la UE viene enviando a sus Estados miembros el mensaje de la conveniencia de desarrollar políticas de este tipo como lo demuestran, a modo de ejemplo, tanto las conclusiones de algunos de los Consejos Europeos más recientes como las propias directrices para el empleo elaboradas en el marco de la Estrategia Europea de Empleo²². Tal ha sido el caso del Consejo Europeo celebrado en Barcelona el año 2002 donde se incitó a los Estados miembros para que estimularan la prolongación de la vida activa de los trabajadores mayores como respuesta al reto del envejecimiento, al mismo tiempo que se hacía una llamada expresa a los interlocutores sociales a fin de que ejercieran un papel fundamental en la determinación de las políticas nacionales que pudieran adoptarse al respecto y se apostaba claramente por una reducción de los incentivos a la jubilación

19. Como es sabido, esta estrategia se había diseñado en el año 2000 con un objetivo estratégico particularmente ambicioso: convertir a la UE en el año 2010 en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de forma sostenible, con más y mejores empleos y con mayor cohesión social.

20. «*Jobs, Jobs, Jobs. Creating more employment in Europe*», Noviembre 2003. Que debe su sobrenombre al apellido del Presidente del grupo de expertos Wim KOK, ex Primer Ministro de los Países Bajos.

21. «*Jobs, Jobs, Jobs.*», cit., pág. 14.

22. Sobre estas orientaciones puede verse también la Comunicación de la Comisión «Hacia una Europa para todas las edades. Fomentar la prosperidad y la solidaridad entre generaciones», cit.

anticipada que, a juicio del Consejo, debía dejar de ser la respuesta inmediata a los problemas de reestructuración de las empresas²³. El Consejo subrayó, además, la necesidad de elevar progresivamente la edad media de jubilación en torno a 5 años para el 2010.

Entre las directrices para el empleo pueden mencionarse las elaboradas para el año 2003²⁴ en las que el Consejo de la UE volvía a incidir en la necesidad de contar con una oferta de mano de obra adecuada, precisamente, para «hacer frente al reto demográfico, potenciar el crecimiento económico, promover el empleo y asegurar la sostenibilidad de los sistemas de protección social». En especial, la directriz específica nº 5 instaba a los Estados a promover la prolongación de la vida activa a través de distintas fórmulas: estimulando condiciones laborales que favorezcan el mantenimiento del empleo –como el acceso a la formación continua, el reconocimiento de la importancia de la salud y seguridad en el trabajo y el recurso a formas flexibles e innovadoras de organización del trabajo–, eliminando los incentivos que favorecen un abandono prematuro del mercado de trabajo, adoptando medidas que hagan rentable a los trabajadores continuar en activo y, finalmente, animando a los mismos empresarios a contratar a los trabajadores de edad más avanzada. En coherencia con esta orientación, y en línea con los objetivos previstos en la Cumbre de Barcelona, la misma directriz insistía en la conveniencia de incrementar en 5 años la edad media de jubilación en los países de la UE que, según las estimaciones realizadas, se situaba en 59,9 años en el 2001.

Con todo y con ello, como se ha adelantado, en los últimos tiempos la Comisión ha continuado llamando la atención sobre la incapacidad de las políticas actuales para adaptarse a los cambios demográficos y ha subrayado la necesidad de profundizar en las tendencias hasta aquí apuntadas a fin de compensar la reducción de la población en edad activa²⁵. En el mismo sentido se ha pronunciado el Consejo Europeo celebrado en Bruselas en el año 2006 donde se ha incidido nuevamente en la necesidad de continuar aplicando estrategias de envejecimiento activo en los países comunitarios, con la finalidad de hacer más atractivo para los trabajadores de mayor edad permanecer en el Mercado de Trabajo.

3.2.2. *Los cambios demográficos y la reforma de los sistemas de pensiones*

Junto a las directrices sobre el empleo también los documentos comunitarios elaborados en materia de Seguridad Social han atendido a los cambios demográficos

23. El Consejo adoptó además el Informe conjunto de la Comisión y del Consejo sobre «El incremento de las tasas de participación en el mercado de trabajo y la promoción del envejecimiento activo».

24. Decisión 2003/578/CE del Consejo, de 22 de julio. Mantenedas para el año 2004 por la Decisión del Consejo 2004/740/CE, de 4 de octubre.

25. Estas consideraciones en su Comunicación «Frente a los cambios...», cit., pág., 12; y su Comunicación sobre «*The demographic...*», cit.,

ficos, en buena lógica y por razones evidentes²⁶. En este ámbito específico, las instituciones europeas vienen poniendo el acento desde hace años en las notables repercusiones que los cambios demográficos pueden llegar a tener en la viabilidad futura de los sistemas de pensiones europeos y, en consecuencia, han subrayado en no pocas ocasiones la pertinencia de introducir reformas en los mismos a fin de garantizar su sostenibilidad financiera en los próximos años. En este sentido, la propia UE viene desarrollando una intensa labor al respecto, una labor ésta con la que se persigue asegurar la mencionada viabilidad sin recurrir para ello a una disminución de la capacidad protectora de los sistemas de protección social²⁷.

En particular, sería la Comisión Europea la que procedió a identificar los retos comunes a los que se enfrentan en los últimos tiempos los sistemas europeos de protección social. Dichos sistemas, en particular, se encontrarían necesitados «de adaptarse a un mundo de trabajo en cambio, a las nuevas estructuras familiares y a las convulsiones demográficas de los próximos decenios». Ante un diagnóstico tal, la Comisión invitaba a los Estados miembros a cumplir los objetivos siguientes: hacer que trabajar sea rentable, garantizar ingresos seguros y promover la inclusión social; garantizar un nivel alto y duradero de atención sanitaria; y, lo que es de especial interés en este momento, garantizar pensiones seguras y sistemas de pensión viables. Para ello se consideraba necesario prevenir el efecto del envejecimiento de la población en los sistemas de protección social, reformar los sistemas de jubilación a fin de desalentar el abandono temprano del mercado de trabajo, fomentar mecanismos de jubilación flexible, promover la participación activa de las personas mayores en la vida de la comunidad y luchar contra la pobreza de las mujeres de más edad, a consecuencia de su tradicional escasa participación en el mercado laboral²⁸.

26. De hecho, como se ha podido comprobar, algunas de las orientaciones para el empleo afectan directamente a la jubilación que, de esta forma, comienza a conectarse y coordinarse con la misma política de empleo. Sobre la coordinación entre la regulación de la pensión de jubilación y las medidas de política de empleo que de esta forma se busca vid., GONZÁLEZ ORTEGA, S., «Seguridad Social año 2002: balance general de unas reformas en curso», *Temas Laborales*, 2002, nº 66, págs. 32 y 33.

27. Por citar sólo algunas de estas iniciativas: Comunicación de la Comisión de 12 marzo 1997 sobre la modernización y mejora de la protección social en la UE [COM (97), 102]; Recomendación del Consejo 82/857/CEE, de 10 de diciembre relativa a los principios de una política comunitaria sobre la edad de jubilación. Sobre las reformas en los sistemas de pensiones en distintos países comunitarios puede verse, por todos, VAZQUEZ MARISCAL, A., «Las reformas de los sistemas de pensiones en Europa», *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº 54, 2004, págs. 35 y ss.

28. Comunicación presentada a solicitud del Parlamento Europeo sobre «Una estrategia concertada para modernizar la protección social» el 14 de julio de 1999 [COM (1999), 347 final]. Posteriormente, a instancia del Consejo de Lisboa, la Comisión elaboró una nueva Comunicación sobre «La evolución de la protección social a largo plazo: pensiones seguras y viables» el 11 octubre 2000 [COM (2000), 622 final]. En ella se aludía al envejecimiento, a las tasas de natalidad y al fenómeno de la inmigración como retos comunes de los Estados miembros que exigían una coordinación de esfuerzos.

La incidencia del envejecimiento de la población en la protección social ha llegado a ser de tal entidad que ha sido precisamente este factor el que ha compelido a la UE a cambiar su forma de intervenir en la política de pensiones hasta llegar a una situación, como la actual, en la que se ha puesto en práctica un método abierto de coordinación entre los Estados miembros al estilo del implantado en el ámbito del empleo²⁹. La opción por este método se ha justificado en el hecho de que, si bien los regímenes de pensiones continúan siendo de la responsabilidad de cada uno de los Estados, su misma viabilidad «determinará en gran medida la capacidad de la UE de lograr un alto nivel de protección social», lo que constituye uno de los objetivos fundamentales previstos en el TCE³⁰. En esta ocasión, han sido los artículos 99 y 140 del Tratado los apoyos jurídicos en los que se ha sustentado la intervención comunitaria en esta materia. El primero atribuye a la Comisión la competencia para coordinar las políticas económicas, para examinar las consecuencias económicas y presupuestarias del envejecimiento y para fijar orientaciones con miras a que los Estados desarrollen una estrategia frente a dichos problemas. Según el artículo 140, la Comunidad Europea debe conseguir un alto nivel de protección social fomentando la cooperación de los Estados miembros y favoreciendo la coordinación de sus medidas.

El método de coordinación en este ámbito específico se comenzó a utilizar a partir del Consejo Europeo de Gotemburgo de 16 de junio de 2001, una vez que las repercusiones de los cambios demográficos en la viabilidad de los sistemas de pensiones fuese resaltada, de nuevo, por el Consejo Europeo celebrado en Lisboa el año 2000³¹. En efecto, en la Cumbre del año 2001 se puso de relieve la necesidad de abordar los desafíos del envejecimiento de la población a través de un enfoque coordinado de los distintos Estados miembros y se fijaron los principios generales en orden a garantizar la viabilidad futura de los sistemas de pensiones. Tales principios se concretaron en los tres siguientes: salvaguardia de la capacidad de los mismos para cumplir sus objetivos sociales –mantener pensiones adecuadas–, el mantenimiento de la viabilidad financiera de los sistemas de pensiones; y, finalmente, la modernización de estos sistemas ante los cambios en las

29. Sobre la aplicación de este método a la reforma de los sistemas de pensiones puede verse CERCAS ALONSO, A., «El futuro de los Sistemas de Pensiones en Europa», Foro de Seguridad Social, 2001, nº 5, *passim*; y PÉREZ MENAYO, V., «La Estrategia Europea de Protección Social: el método abierto de coordinación», Foro de Seguridad Social, 2003, nº 8 y 9, *passim*.

30. Comunicación sobre «La evolución de la protección social a largo plazo: pensiones seguras y viables» el 11 octubre 2000 [COM (2000), 622 final]. Ya en su Comunicación de mayo de 1999 «Hacia una Europa de todas las edades», anteriormente citada, la Comisión adelantó la posibilidad de presentar una comunicación sobre la protección social, en la que se propondría un nuevo proceso de cooperación entre la propia Comisión y los Estados miembros.

31. Donde se dejó constancia de la necesidad de modernizar la protección social en los países comunitarios así como de estudiar su evolución futura «desde una perspectiva a largo plazo, prestando particular atención a la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en distintos marcos temporales hasta el año 2020 y más allá, de ser necesario».

necesidades de la sociedad y las personas³². En el marco de este método nuevamente ha sido la Comisión la encargada de concretar los objetivos específicos que los Estados deberían incorporar en sus respectivas estrategias nacionales a fin de alcanzar los principios generales aprobados en Gotemburgo. En concreto, y entre otros, la Comisión ha fijado los siguientes objetivos: garantizar un nivel de vida digno a los jubilados; conseguir un alto nivel de empleo; estimular la permanencia en activo de los trabajadores de más edad, desincentivar las jubilaciones anticipadas; modernizar los sistemas de pensiones para tener en cuenta los cambios en la sociedad y responder adecuadamente a las necesidades de una mano de obra más móvil y flexible³³.

En estas recurrentes orientaciones han abundado con posterioridad los Consejos Europeos celebrados en Barcelona (2002) y en Bruselas (2006), en los que nuevamente se ha subrayado la necesidad de acelerar las reformas en los sistemas de protección social –como complemento indispensable de las medidas adoptadas en el ámbito del empleo– profundizando en las estrategias de envejecimiento activo y en el establecimiento de fórmulas de jubilación gradual y flexible. Como también lo ha hecho la propia Comisión en algunos de sus documentos más recientes donde, incluso, ha llegado a abrir un debate sobre la conveniencia de continuar fijando en los ordenamientos nacionales una edad legal de jubilación o, por el contrario, permitir una jubilación flexible y progresiva³⁴.

3.2.3. *El cuidado de los mayores*

A las implicaciones del envejecimiento demográfico en el empleo y en el ámbito de las pensiones se unen también aquellas otras que afectan a la asistencia sanitaria y a los cuidados de larga duración. En este sentido, el incremento en el número de personas mayores y de ancianos a causa del envejecimiento demográfico traerá consigo en los años venideros un importante aumento de la población europea necesitada de cuidados por su pérdida de autonomía. De hecho, y según los datos ofrecidos por la Comisión de la UE, la dependencia en los ancianos se convertirá en los próximos 30 años en un reto global, a excepción del continente africano³⁵. Este reto será especialmente acentuado en la vieja Europa y demandará de

32. En esta misma orientación vendría a incidir poco tiempo después, el Consejo Europeo celebrado en Laeken en diciembre del mismo año.

33. Comunicación sobre «Apoyo a las estrategias nacionales para garantizar pensiones seguras y viables mediante un planteamiento integrado» de 3 de julio de 2001 [COM (2001), 362 final].

34. «Frente a los cambios demográficos...», cit., págs. 3 y 9.

35. «Frente a los cambios demográficos...», cit.,. Como la Comisión adelantó en su Comunicación «Hacia una Europa para todas las edades», el notable aumento de las personas muy mayores necesitadas de cuidados «ejercerá una presión cada vez mayor sobre los sistemas de asistencia oficiales, que deberán adaptarse a la nueva situación. De manera paralela, deberán formularse políticas encaminadas a limitar el aumento del número de personas de edad dependientes mediante la promoción de un envejecimiento sano, la prevención de los accidentes y la rehabilitación necesaria tras

una conveniente adaptación de las políticas estatales en orden a dar respuestas adecuadas a los problemas sociosanitarios asociados a esta situación³⁶.

En este ámbito específico, y al igual que ha sucedido en las otras materias aquí analizadas, han sido nuevamente las instituciones de la UE las encargadas de detectar los nuevos desafíos y los objetivos que deben guiar la actuación de los Estados miembros en relación con la atención sociosanitaria destinada a este sector de la población. De hecho, la intervención comunitaria en esta materia camina también en los últimos años hacia la instauración de un método abierto de coordinación de las políticas nacionales, tal y como ha sucedido previamente en relación con el empleo y con los sistemas de pensiones³⁷. En particular, los desafíos que los cambios en las estructuras demográficas plantean para la atención sanitaria y los cuidados de larga duración de los ancianos fueron identificados en el año 2001 por la Comisión Europea en los 3 siguientes objetivos: acceso de todos con independencia de los ingresos, calidad de la asistencia proporcionada a las personas mayores, y sostenibilidad financiera³⁸. Con posterioridad, el Consejo Europeo celebrado en Barcelona un año después invitó a la Comisión y al Consejo de la UE a fin de que profundizasen en estos tres objetivos. A resultas de esta invitación ambas instituciones elaboraron un informe conjunto a raíz de las repuestas de los Estados a los cuestionarios que previamente habían sido enviados³⁹. En dicho informe ambas instituciones vinieron a confirmar la utilidad de los tres grandes objetivos identificados previamente por la Comisión (accesibilidad, calidad y viabilidad) como base de reflexión sobre las políticas a poner en práctica en este concreto ámbito de actuación. En dicho documento la Comisión y el Consejo hicieron notar que la capacidad para mantener en el futuro un alto nivel de protección social para las personas necesitadas de asistencia sanitaria y de cuidados de larga duración, además de depender de las evoluciones sociales y tecnológicas, se verá influida en particular por el fenómeno del envejecimiento de la población.

una enfermedad». Al mismo tiempo se consideraba fundamental «aplicar políticas que tengan en cuenta en mayor medida la diversidad de las situaciones sociales de las personas de edad, que movilicen mejor los recursos a favor de un mayor número de personas mayores y que combatan más eficazmente los riesgos de exclusión social durante la vejez».

36. Estas consideraciones en el Libro Verde «Frente a los cambios demográficos...», cit., pág. 15. Vid., también la Comunicación «*The demographic future...*», cit., pág. 6.

37. Fue en la Cumbre de Gotemburgo de junio de 2001 donde el Consejo Europeo solicitó al Consejo un informe inicial sobre asistencia sanitaria y atención a ancianos de conformidad con el método abierto de coordinación. Esta coordinación fue igualmente anunciada en el Consejo celebrado en Laeken en diciembre del mismo año.

38. «El futuro de la asistencia sanitaria y de la atención a las personas mayores: garantizar la accesibilidad, la calidad y la sostenibilidad financiera», COM. (2001), 723, final. Con anterioridad la Comunicación había fijado como objetivo de la cooperación entre los Estados «garantizar una atención sanitaria viable y de alta calidad» («Hacia una estrategia concertada...»).

39. Informe conjunto de la Comisión y el Consejo «*Supporting national strategies for the future of health care and care for the elderly*», 10 de marzo de 2003.

Por otra parte, el informe observaba que, si bien la organización y la financiación de los sistemas de asistencia sanitaria continúa perteneciendo a la esfera de competencias de los Estados miembros, los sistemas de protección social en este ámbito se encuentran afectados por las políticas comunitarias que se desarrollan en otros planos, como sería el caso del mercado interior, la salud pública o la política económica. Esta situación explicaría que, hasta el momento, los objetivos mencionados hayan sido objeto de un tratamiento fragmentario a nivel europeo en cuanto se consideran como otros tantos aspectos de todas estas políticas. En este sentido, y con total respeto del principio de subsidiariedad, el documento consideraba recomendable asumir los objetivos referidos de forma integrada con vistas a conseguir un mayor proceso de intercambios entre Estados a efectos de cooperación. Por otra parte, junto a la cooperación entre los Estados, las instituciones comunitarias han abogado igualmente por una actuación coordinada de los distintos prestadores de asistencia (familiares, cuidadores profesionales y personal médico), así como por una adecuada coordinación entre la asistencia sanitaria y el sector de los cuidados de larga duración de las personas mayores; entre otras cosas dada las dificultades de distinguir los cuidados que presta el sistema sanitario y las prestaciones sanitarias tradicionales.

En suma, el aumento de la población de edad avanzada y muy avanzada debido al incremento de la esperanza de vida trae consigo la aparición de nuevos desafíos desde la perspectiva de la asistencia sanitaria y de los cuidados de larga duración. De este modo, por un lado, resulta necesaria una adecuación de los sistemas sanitarios a los cambios en las estructuras demográficas y, por otro parte, es preciso ofrecer una red de servicios sociales suficiente que ofrezca a la población de mayor edad los cuidados y atenciones que sus circunstancias específicas demandan. Hasta el momento, y en un importante número de países comunitarios, los cuidados ofrecidos a los ancianos se desarrollan principalmente a través de una atención informal que corre en su mayoría a cargo de familiares, mujeres en un porcentaje altísimo⁴⁰. Sin embargo, los cambios en las estructuras familiares, la incorporación de la mujer al trabajo y el notorio incremento de ancianos que requieren de cuidados específicos han puesto sobre el tapete la necesidad de una implicación más decidida de los poderes públicos en este ámbito que incluya, además, un mayor apoyo institucional a las familias cuidadoras. En este sentido, los cuidados de larga duración han llegado a convertirse en tiempos recientes en un «riesgo social» de importancia que debe ser debidamente cubierto por los sistemas de protección social. Y todo ello, sin olvidar el papel que pueden desempe-

40. Por todos, la Comunicación de la Comisión «Frente a los cambios demográficos...», cit., pág. 10; y el Informe conjunto «Supporting national strategies for the future of health care and care for the elderly», cit. Un análisis comparado de los sistemas de cuidados de larga duración en los países de la UE y en algunos países de la OCDE puede verse en el capítulo XI del Libro Blanco sobre la «Atención a las personas en situación de dependencia en España».

ñar las empresas europeas en la creación de nuevos mercados de bienes y servicios relacionados con las necesidades de los clientes de mayor edad, entre ellos, los cuidados de larga duración, con las consiguientes repercusiones que de ello se derivan para el empleo⁴¹.

4. EL RETO DEL ENVEJECIMIENTO EN ESPAÑA. ALGUNAS CONSIDERACIONES

Si centramos el foco de atención en nuestro país lo primero que salta a la vista es que España no ha sido ajena a los cambios demográficos a los que se viene aludiendo. Muy al contrario, el nuestro es uno de los países donde el envejecimiento de la población está teniendo lugar de forma más acentuada en los últimos tiempos, a pesar de que esta tendencia comenzara a advertirse con cierto retraso en relación con los países europeos más cercanos⁴². En la actualidad, España cuenta con una de las esperanzas de vida más altas a nivel mundial –con una importante disminución de la mortalidad en la población de la tercera edad– al tiempo que viene conociendo de modo recurrente unas tasas de fecundidad que se encuentran entre las más bajas de todo el mundo, cuando no resulta ser la más baja de todas⁴³. Las previsiones indican, además, que España será el país de la UE que conocerá un mayor envejecimiento hasta el año 2050 y que, asimismo, registrará un aumento de la edad media de su población de los más acentuados de la OCDE. En este contexto se prevé que la tasa de dependencia de los mayores conocerá un aumento de los más drásticos de la zona UE, de tal modo que si en el año 2002 existía una pro-

41. En este sentido, la creación de una red adecuada de servicios sociales demandará de nuevos trabajadores que se hagan cargo de los mismos, de ahí las importantes posibilidades de empleo que se abren en el sector relativo a los cuidados. Ello sin olvidar, al propio tiempo, los problemas de escasez de mano de obra que podrían sufrir algunos Estados Miembros. Estas consideraciones en el Informe Conjunto de la Comisión y el Consejo «*Supporting national strategies for the future of health care and care for the elderly*», 10 de marzo de 2003. Vid., también la Comunicación «*The demographic future...*», cit., pág. 10.

42. El *baby-boom* se conoció en España con una década de retraso aproximadamente en relación con el resto de países europeos. En los veinte años en los que se produjo en nuestro país dicho fenómeno demográfico (1957-1977) nacieron 14 millones de niños (2,5 millones más que en las dos décadas anteriores y 4,5 millones más que en los veinte años siguientes). Según las previsiones en el año 2050 la población de mayor edad ascenderá a 12 millones de personas, de los cuales 4.100.000 serán octogenarios. Estos datos pueden consultarse en «Envejecer en España. II Asamblea Mundial sobre el envejecimiento, abril 2002», Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2002, págs. 15 y ss.

43. Algunos datos bastarán para ilustrar lo que se viene diciendo. En 1970 existía un indicador sintético de fecundidad de 2,9 hijos por mujer que ha llegado a descender hasta el 1,25 en el año 2001. Por otro lado, la esperanza de vida se ha incrementado notablemente desde mediados del siglo pasado: así, por ejemplo, si en 1950 dicha esperanza rondaba los 60 años para los varones y 64 para las mujeres, a finales de los noventa habría crecido hasta los 74 para los hombres y los 80 años para la mujer. En 2001 la esperanza de vida de la mujer ascendió a 82,9 años, la tercera más alta de la OCDE, sólo por detrás de Francia y Japón. Estos datos en OCDE, «Envejecimiento y políticas...», cit., pags. 23 y ss.

porción de 4 personas en activo por cada persona de 65 años o más, se pasará en 2050 a menos de 2 personas en edad activa por cada persona de edad madura⁴⁴.

Todos estos datos justificarían de sobra una actuación de los poderes públicos de nuestro país de cara a afrontar las repercusiones de todo tipo derivadas del envejecimiento de la población. De hecho, una intervención pública en este sentido se viene produciendo desde hace años, en mayor o menor medida, en ámbitos muy diversos. Es más, todo parece indicar que se trata de una senda sobre la que se tenderá a abundar en un futuro más o menos inmediato tal y como lo demuestra el enésimo movimiento reformador de la Seguridad Social en la que se encuentra inmerso nuestro país en el momento de escribir estas páginas.

4.1. Algunas recientes reformas sociolaborales desde la perspectiva del envejecimiento de la población

Como es sabido, también en nuestro país se viene hablando desde hace años sobre la necesidad de introducir reformas en el sistema de Seguridad Social a fin de garantizar su viabilidad financiera en el futuro. De no ser así, se dirá, el sistema público de Seguridad Social entraría en crisis, entre otras razones y precisamente, debido al envejecimiento de la población, un factor el anterior que conlleva no sólo un aumento en el número de pensionistas de jubilación sino también un incremento en el número de años de percepción de la correspondiente pensión⁴⁵. De hecho, las reformas de la jubilación llevadas a cabo en los años ochenta y noventa estuvieron claramente influidas por el que se ha llegado a denominar, con expresión suficientemente gráfica, el «fantasma demográfico»⁴⁶. Por otra parte, y al mismo tiempo, nuestro país se ha caracterizado por haber desarrollado durante años políticas claramente favorables a la jubilación anticipada como posible solución al desempleo. Esta situación ha dado lugar a una expulsión prematura del mercado de trabajo de un importante número de trabajadores que, de este modo, han comenzado a cobrar la pensión antes de alcanzar la edad ordinaria de jubilación. Los efectos de esta opción política favorable a jubilaciones de este tipo son fácilmente perceptibles en nuestros días: España cuenta con una tasa de ocupación de los trabajadores de edad avanzada que se sitúa 10 puntos por debajo de la media de los países de la OCDE⁴⁷. A ello debe unirse un nuevo dato igualmen-

44. Según los datos ofrecidos por Eurostat, que pueden consultarse en El País, 30 de septiembre de 2006; y por OCDE, «Envejecimiento...», cit., págs. 23 y ss.

45. Sobre el tema, en extenso, BLASCO LAHOZ, J.F., *La reforma de la Seguridad Social: el Pacto de Toledo y su desarrollo*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 1997, págs. 11 y ss.

46. ALARCÓN CARACUEL, M.R., quien destaca la finalidad común de recorte de pensiones de ambos movimientos reformadores y critica la utilización interesada de los datos demográficos («El concepto de jubilación flexible», *Temas Laborales*, 2002, nº 66, págs. 118-119).

47. OCDE, «Envejecimiento...», cit., pag. 13. Algunos datos en CES, «Vida laboral y prejubilaciones», Colección Informes, Madrid, 2000, págs. 40 y ss.

te significativo: la edad media de jubilación efectiva en España se encuentra en torno a los 63 años a pesar de que la edad ordinaria de jubilación se encuentre fijada, como es sabido, en los 65.

Precisamente, con la finalidad de hacer frente la situación que ha sido brevemente descrita se abordó en tiempos recientes un proceso de reformas que tuvo como finalidad principal estimular la permanencia en activo de los trabajadores de más edad. Es por ello que se ha podido afirmar que dichas modificaciones en el régimen jurídico de la jubilación no se llevaron a cabo en aquel momento con la finalidad de proceder a una reforma integral de la misma «sino sólo desde la perspectiva de su coordinación con las medidas de política de empleo» de los trabajadores de edad madura⁴⁸.

El punto de partida de esta nueva orientación debe buscarse en el conocido comúnmente como Pacto de Toledo suscrito en 1995 por las fuerzas políticas con representación parlamentaria. El mencionado acuerdo partía de una premisa ya conocida: la agravación del déficit presupuestario de la Seguridad Social a medio y largo plazo que tendría lugar, entre otras razones –como el aumento del paro– por obra del envejecimiento de la población española. Por lo que ahora interesa, los firmantes del Pacto dedicaron monográficamente a la edad de jubilación su Recomendación décima. En ella se subrayaba la necesidad de dotar a la misma de flexibilidad, gradualidad y progresividad; se consideraba aconsejable «en términos financieros y sociales» facilitar la prolongación voluntaria de la vida activa de quienes libremente lo deseen, si bien sin alterar la edad ordinaria de jubilación en los 65 años; y, finalmente, se preveía la posibilidad de mantener los sistemas de jubilación anticipada vinculados a contratos de relevo y de sustitución que ya se encontraban previstos en la legislación. Como es sabido, esta recomendación se puso en práctica a partir del año 2001, en especial, con la firma del Acuerdo para la Mejora y el Desarrollo del Sistema de Protección Social de 9 de abril de 2001 suscrito entre el Gobierno y los interlocutores sociales, con la conocida ausencia de UGT. En este sentido, la forma de abordar dichas cuestiones a través de un acuerdo de este tipo se encuentra en sintonía con las orientaciones que nos llegan constantemente desde la misma UE que, tal y como se analizó más arriba, consideran altamente recomendable la implicación de los agentes sociales en la puesta en marcha de reformas de esta clase.

El acuerdo del año 2001 fue seguido, a su vez, de un nutrido conjunto normativo con el que se procedió a reformar la jubilación en línea con la recomendación del Pacto de Toledo antes citada⁴⁹. Entre las novedades introducidas interesa des-

48. GONZÁLEZ ORTEGA, S. *Seguridad Social año 2002: balance general de unas reformas en curso*, cit., pág. 31.

49. Básicamente estas normas han sido las siguientes: RDL 5/2001, de 2 de marzo (anterior al propio acuerdo) convertido en Ley 12/2001, de 9 de julio; el Real Decreto-Ley 16/2001, de 27 de diciembre, convertido en la Ley 35/2002, de 12 de julio, de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible; y los RRDD 1131/2002 y 1132/2002, de 31 de octubre, que desarrollan a la anterior.

taçar en este momento aquéllas que se han llevado a cabo con la clara finalidad de estimular la permanencia en activo de los trabajadores de más edad⁵⁰. Unas novedades, por cierto, que se han justificado no sólo por los efectos beneficiosos que la misma produciría en las arcas de la Seguridad Social sino también –y junto a este argumento de carácter financiero– por las ventajas que la prolongación de la vida activa tiene para el mismo trabajador, en términos de autoestima, e incluso para la sociedad en su conjunto que, de este modo, podría tener un mayor aprovechamiento de la experiencia y el conocimiento de las personas de más edad⁵¹.

Se corresponden con la orientación apuntada, en primer lugar, las reformas que han alterado el régimen jurídico de la jubilación parcial con la finalidad de facilitar e incentivar su uso no sólo por los trabajadores que rondan la edad ordinaria de jubilación sino también por parte de quienes ya la han alcanzado⁵². De este modo, el legislador de la reforma optaba por ofrecer a los trabajadores de más edad una salida suave y no traumática del mercado de trabajo a través de una jubilación gradual y progresiva, incentivando por esta vía la prolongación de la vida laboral –aunque lo sea a modo parcial– con la consiguiente posibilidad de compatibilizar la pensión de jubilación con el salario. Una segunda novedad de interés incorporada con la reforma es la constituida por la regulación de un sistema de jubilación flexible que permite al ya jubilado volver al mercado de trabajo, a través de una jubilación «reversible»⁵³, y compatibilizar la pensión con un trabajo a tiempo parcial. Por otra parte, y en tercer término, la prolongación de la vida laboral de los trabajadores de edad madura se veía incentivada a través de incrementos en la cuantía de la pensión que quedaban reservados para aquéllos que se jubilen con más de 65 años y acrediten un mínimo de 35 años cotizados⁵⁴.

50. Sobre estas reformas pueden verse además de los autores citados en notas anteriores, SASTRE IBARRECHE, R., «Pensiones públicas y edad avanzada: una visión general», en AAVV, *Protección jurídica de los mayores*, Madrid, La Ley, 2004, págs. 85 y ss; GARCÍA TRASCASAS, A., «Mayores y trabajo asalariado: de la jubilación forzosa a la prolongación de la vida activa», en el mismo volumen conjunto, págs. 511 y ss; y REGUERO CELADA, J., «Envejecimiento y sistema de protección social (reflexiones generales)», en el mismo volumen, págs. 539 y ss.

51. Tal y como puede leerse en el Acuerdo (apartado 4: «Jubilación flexible»).

52. La posibilidad de acceder a la jubilación parcial una vez alcanzada la edad de jubilación de 65 años fue incorporada por la Ley 12/2001, de 9 de julio, que dio una nueva regulación al artículo 12.6 ET. Sobre las distintas lógicas subyacentes en esta figura, incluida la conectada con la política de empleo, y el distinto peso que han tenido en las sucesivas modificaciones legislativas puede verse CALVO GALLEGU, J. *El acceso progresivo a la jubilación. Del contrato de relevo a la jubilación parcial*, CARL-Mergablum, Sevilla, 2002, págs. 21 y ss.

53. En expresión de ALARCÓN CARACUEL, M.R., *El concepto de jubilación flexible*, cit., págs 123 y 149. Esta jubilación se encuentra regulada en el art. 165.1 párrafo 2º LGSS y en los arts. 4 y ss del RD 1132/2002, ya citado.

54. Para ello se permite a partir de entonces que el porcentaje aplicable a la base de regulación pueda superar el 100% de la misma (art. 163.2 LGSS y art. 3 RD 1132/2002).

Al mismo tiempo, y junto a las medidas tendentes a incentivar la permanencia en activo de los trabajadores de más edad, se procedió a derogar la disposición adicional décima del ET que preveía expresamente la posibilidad de pactar edades de jubilación forzosa a través de la negociación colectiva⁵⁵. En todo caso, es de resaltar que ninguna de estas reformas llegó a alterar la edad ordinaria de jubilación –que continúa fijada en los ya conocidos 65 años–, y ello a pesar de la existencia de algunas propuestas que propugnan su elevación con carácter general en sintonía con el aumento de la esperanza de vida que se viene conociendo desde hace años en nuestro país⁵⁶. Por otro lado, también es verdad que la reforma se aprovechó para facilitar en ciertos casos la jubilación anticipada, lo que no dejaba de presentar cierta contradicción con la orientación general que inspiraba al conjunto de la misma.

Todas estas innovaciones normativas se han visto completadas, a su vez, con una serie de incentivos a la prolongación de la vida activa en forma de bonificaciones y exenciones de cuotas a la Seguridad Social. De este modo, el legislador no sólo ha pretendido hacer atractiva para el propio trabajador la permanencia en activo, también ha perseguido estimular a los empresarios para que contraten o mantengan en plantilla a los trabajadores de mayor edad⁵⁷. Para ello, los sucesivos Programas de fomento del empleo que se han aprobado en los últimos años han previsto bonificaciones en las cuotas empresariales a la Seguridad Social por la contratación de trabajadores mayores de 55 años, o por el mantenimiento en la empresa de trabajadores indefinidos de 60 años en adelante que cuenten con una antigüedad mínima en la empresa de 5 años⁵⁸. La bonificación es sustituida por

55. Al margen ahora de la polémica doctrinal y judicial sobre el sentido y alcance de esta derogación, y sobre la posibilidad de continuar pactando la jubilación forzosa en convenio a pesar de la eliminación de la disposición estatutaria. Sobre el tema, me permito remitir a mi trabajo «Las reformas del 2001: algunas consideraciones sobre la derogación de la disposición adicional 10ª ET», *Temas Laborales*, 2001, nº 61, passim. Como es sabido, la Ley 14/2005, de 1 de julio, sobre las cláusulas de los convenios colectivos referidas al cumplimiento de la edad ordinaria de jubilación, vino a incorporar nuevamente al ET una disposición adicional décima que, con un tenor en parte distinto a la derogada, vuelve a admitir explícitamente esta posibilidad.

56. Sobre este debate vid., los autores citados por BLASCO LAHOZ, J.F., *La reforma de la Seguridad Social...*, cit., págs. 86 y 87. En igual sentido puede verse el Informe de la Ponencia especial para el estudio de la problemática del envejecimiento de la población española constituida en el seno de la Comisión de Sanidad y Asuntos Sociales publicada en el BOCG el 26 de noviembre de 1999.

57. Sobre la necesidad de hacer atractivo para los empresarios la contratación o el mantenimiento en la empresa de este colectivo de trabajadores OCDE, «Envejecimiento...», cit., págs. 15 y ss.

58. En la actualidad los incentivos reservados a los trabajadores a partir de los 60 años se encuentran previstos en el RDL 5/2006, de 9 de junio, para la mejora del crecimiento y del empleo. Precisamente esta última norma ha mantenido el sistema tradicional de bonificaciones sólo para los casos que aquí nos ocupan fijando, sin embargo, una cuantía anual fija para el resto de colectivos incluidos en el nuevo programa de fomento del empleo. Por otra parte, del programa de fomento de empleo aprobado en dicha norma han desaparecido como colectivo específico el conformado por los mayores de 55 años.

una exención de cuotas por contingencias comunes cuando el trabajador cumple la edad de 65 años y tiene acreditados 35 años o más de cotización⁵⁹.

Finalmente, junto a estas medidas legislativas adoptadas en los últimos años con la intención de estimular la permanencia en el mercado de trabajo de los trabajadores de más edad, también se han acometido en nuestro país un conjunto de reformas que han tenido como objetivo la mejora de las pensiones de los mayores y ancianos. Entre ellas pueden mencionarse las prestaciones no contributivas para los mayores de 65 años, una cierta mejora, aún insuficiente, de la pensión de viudedad o la revalorización automática de pensiones⁶⁰.

4.2. La inminente reforma de la jubilación: los cambios demográficos como telón de fondo

Como se ha adelantado, las innovaciones incorporadas en nuestro ordenamiento referidas al retraso de la jubilación lejos de constituir un punto y final en esta novedosa orientación –centrada en el estímulo de la prolongación de la vida activa– han constituido más bien un primer punto y seguido que ha sido retomado, en gran medida, en otros documentos posteriores que han desembocado, por el momento, en el Acuerdo sobre Medidas en materia de Seguridad Social suscrito el 13 de julio del año 2006 entre el Gobierno y todos los interlocutores sociales más representativos.

En particular, la Comisión encargada de valorar los resultados obtenidos por la aplicación de las recomendaciones del Pacto de Toledo y de actualizarlas, en su caso, ha vuelto a subrayar los indudables efectos beneficiosos que se derivan de la permanencia en el mercado de trabajo de los trabajadores de más edad así como las ventajas que esta situación presenta para los propios trabajadores pero, también, «para su entorno y el conjunto de la sociedad, que de esta forma puede aprovechar la experiencia y los conocimientos de estos trabajadores», todo ello, sin olvidar los efectos positivos que también se derivan para el Sistema de Pensiones. Al mismo tiempo, la Comisión ha subrayado la conveniencia de admitir jubilaciones anticipadas de forma restrictiva y ha estimado necesario «continuar por el camino ya iniciado a los efectos de conseguir el objetivo de que la edad real de jubilación se aproxime, cada vez más» a la edad legal de jubilación de los 65

59. Artículo 112 bis LGSS.

60. En este sentido, el propio Acuerdo del año 2001 preveía un incremento de las pensiones mínimas de viudedad. *Vid.*, al respecto, MORGADO PANADERO, P., «La protección de la tercera edad en el nivel no contributivo de la Seguridad Social», en AAVV, *Protección jurídica de los mayores*, Madrid, La Ley, 2004, págs. 495 y ss. En todo caso, hasta el momento no se ha producido un incremento de la protección de los mayores de 80 años, como viene siendo demandado desde algunas instancias. *Vid.*, al respecto el Informe de la Ponencia especial para el estudio de la problemática del envejecimiento de la población española ya citada.

años⁶¹. Por su parte, la Declaración para el Diálogo Social del año 2004 observaba, tras destacar la mejora de la situación financiera actual de la Seguridad Social, que según las previsiones demográficas esta situación del sistema de protección social podría verse afectada en el futuro, precisamente, «por el envejecimiento de la población si disminuye la relación entre cotizantes y pensionistas»⁶².

En este contexto no debe causar extrañeza que, una vez más, la edad de jubilación haya ocupado un lugar central en el acuerdo del año 2006 y que, en particular, sus firmantes hayan profundizado de nuevo en una de las ideas-fuerzas que vienen inspirando las últimas reformas en esta materia: la prolongación de la vida activa de los trabajadores de más edad, aun sin alterar la edad de jubilación ordinaria⁶³. Así, con la confesada finalidad de aumentar el número de trabajadores que deciden voluntariamente llegar a la edad ordinaria de jubilación –o retrasarla– se han consensuado un conjunto de medidas que inciden en dos ámbitos específicos. En primer lugar, el acuerdo prevé una serie de beneficios para quienes se jubilen a partir de los 66 años a fin de garantizar la percepción de una pensión de jubilación superior en todo caso a la que les correspondería de jubilarse a los 65 años. Los beneficios pactados variarán según que el jubilado tenga o no derecho a la pensión máxima⁶⁴.

61. Informe aprobado por Resolución de 2 de octubre de 2003. El Pacto de Toledo renovado puede consultarse en el volumen «Renovación del Pacto de Toledo», *MTAS*, Madrid, 2003, págs. 134 y 135. Por otra parte, la Comisión estimó necesario proceder a una reformulación integral de las prestaciones de supervivencia con la finalidad de atender, entre otros, al objetivo de «mejorar sustancialmente las actuales prestaciones de viudedad de las personas que no disponen de otros ingresos, especialmente en el caso de mayores de 65 años». A pesar de esta indicación el Acuerdo de 2006, que vuelve a modificar la pensión de viudedad, no ha llegado a incorporar reforma alguna en este sentido.

62. De hecho algunas recomendaciones recientes en materia de empleo provenientes de la UE han insistido en la necesidad de «definir una estrategia exhaustiva de envejecimiento activo que ofrezca modalidades de trabajo flexibles e incentivos a los trabajadores de más edad para que permanezcan más tiempo activos y formándose» (Recomendaciones del Consejo del año 2003).

63. El acuerdo incorpora además otra serie de medidas en torno a la jubilación que obedecen a razones diversas. Así, la jubilación parcial ha sido objeto de una regulación restrictiva por la que se pretende reaccionar frente un uso desmedido de esta figura que, de continuar con esta progresión, resultaría inasumible en el futuro para la Seguridad Social. Una primera aproximación al acuerdo puede verse en DE LA PUEBLA PINILLA, A. y PÉREZ YÁÑEZ, R., «El Acuerdo de 13 de julio de 2006 sobre medidas en materia de Seguridad Social. Un nuevo paso en el Diálogo Social», *Relaciones Laborales*, 2006, nº 20, págs. 81 y ss.

64. En el primero de los casos el pensionista percibirá una cantidad anual a tanto alzado equivalente al 2% de la pensión por cada año transcurrido después de cumplir los 65 años o desde la fecha en que se adquiere el derecho a la pensión máxima, si es posterior. La aplicación de dicho incremento no podrá implicar que se supere el tope máximo de cotización. Para quienes no alcancen la pensión máxima se prevé el mismo incremento del 2% por cada año posterior a los 65 que se aplicará a la base reguladora y se adicionará al incremento que corresponda por aplicación de los porcentajes que en función de los años cotizados se prevén en el art. 163 LGSS. En ambos casos, el porcentaje ascenderá hasta el 3% si en las fechas tomadas como referencia el jubilado acredita al menos 40 años de cotización.

El segundo ámbito de actuación es el propio de las bonificaciones a las cuotas de la Seguridad Social como estímulos al empleo, en particular, como en este caso, como incentivos al mantenimiento en el empleo de trabajadores de 60 años en adelante con contratos de trabajo indefinidos. Como ya se adelantó, estas bonificaciones habían quedado previstas en el Acuerdo del año 2001. En este mismo texto quedó prevista la extensión progresiva y hacia atrás de dichos estímulos hasta alcanzar a los trabajadores a partir de los 55 años de edad. A esta previsión responde precisamente la medida plasmada ahora en el acuerdo suscrito transcurrido un lustro y según la cual estas bonificaciones se extenderán a los trabajadores mayores de 59 años vinculados a su empresa mediante un contrato indefinido. La medida supone, así pues, un primer paso en esta anunciada ampliación que podría venir acompañada en el futuro de otras eventuales extensiones. De hecho, los mismos firmantes del acuerdo han previsto una evaluación de la misma a los tres años de su implantación a fin de analizar tanto su impacto como la funcionalidad que podría derivarse de su eventual extensión a otros colectivos a efectos del mantenimiento del empleo.

5. LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ANTE EL DESAFÍO DEL ENVEJECIMIENTO

5.1. La incipiente preocupación autonómica por los cambios demográficos

La preocupación por el envejecimiento poblacional que viene aquejando a nuestro país desde hace años se ha dejado sentir igualmente en el ámbito autonómico, muy en particular en los últimos tiempos. En todo caso, aunque el incremento de la población de mayor edad se presenta como un fenómeno generalizado en el conjunto del Estado, es posible advertir algunas diferencias en los distintos territorios como también, y en cierto modo a consecuencia de ello, en las mismas políticas autonómicas que se vienen desarrollando al respecto⁶⁵. Sea como fuere, y a pesar de estas diferencias territoriales, es lo cierto que son cada vez más frecuentes los textos y normas autonómicos que hacen mención expresa a los cambios demográficos cuando se han ocupado del cuidado y la atención a los mayores y que llegan a asumir el envejecimiento de la población como un problema social de primer orden ante el que los poderes públicos no pueden permanecer indiferentes. Consideraciones de este tipo pueden encontrarse, a modo de ejemplo, en el Plan Integral de la «Gent Gran» elaborado en la Comunidad catalana a principios de la

65. Una distribución territorial de la población mayor en nuestro país en el año 1999 puede verse en «Envejecer en España. II Asamblea sobre el envejecimiento, abril 2002», cit., págs. 23 y ss. Los datos sobre el número de personas mayores de 65 años por Comunidades Autónomas, actualizados al año 2005, pueden consultarse en «Servicios sociales para personas mayores en España», Boletín sobre el Envejecimiento, abril de 2006, n° 22, págs. 8 y ss.

década de los noventa⁶⁶; en la Ley 7/1991, de 5 de abril, de Asistencia y Protección de Ancianos de la Comunidad Autónoma de Asturias⁶⁷; en la Ley Canaria 3/1996, de 11 de julio, reguladora de la participación de las personas mayores y de la solidaridad entre generaciones⁶⁸; o en la Ley 6/1999, de 7 de julio, sobre Atención y Protección de Ancianos de Andalucía⁶⁹. En esta última disposición el cambio demográfico acaecido en esta Comunidad en los últimos tiempos se llega a asumir como «uno de los más serios retos al que ha de enfrentarse nuestra sociedad» cuya complejidad, por lo demás, «requiere respuestas particulares y coordinadas de los distintos sistemas de protección social»⁷⁰. A esta misma orientación obedecen las recientes normas aprobadas en esta misma Comunidad autónoma encargadas de la regulación de una serie de medidas, servicios y ayudas de Apoyo a las Familias Andaluzas entre las que se cuentan, precisamente, algunas medidas para atender las necesidades específicas de los mayores de 65 años. De hecho, en varios pasajes del preámbulo del Decreto 137/2002, de 30 de abril, de Apoyo a las Familias Andaluzas⁷¹, es posible encontrar en una serie de referencias explícitas a esta rea-

66. En dicho documento se abordaban los cambios demográficos y sus repercusiones socioeconómicas. Con posterioridad el Decreto 394/1996, de 12 de diciembre, reguló la contraprestación que los usuarios deben pagar por la prestación de servicios sociales y aprobó los precios públicos de una serie de servicios prestados por la Generalitat catalana. Algunas consideraciones críticas en DE PALMA, A., «Respuestas de la Administración al envejecimiento de la población», en VILLAGRASA ALCAIDE, C., (Coord.), *El envejecimiento de la población y la protección jurídica de las personas mayores*, CEDECS, Barcelona, 2002, pág. 146 y ss.

67. BOE de 21 de mayo. La Ley pretende conseguir una máxima eficacia en la prestación de los servicios prestados por los establecimientos residenciales dependientes del Principado. Para ello procede a crear un organismo autónomo y a acoplar los centros asistenciales ya existentes en la estructura del nuevo organigrama. Con todo, la preocupación de esta Comunidad por los problemas anudados al envejecimiento es anterior a esta disposición y ha propiciado la aparición de otros textos como la Ley 5/1987, de 11 de abril, de servicios sociales; o el Decreto 62/1988, de 12 de mayo, por el que se regulan las condiciones y requisitos higiénico-sanitarios de los establecimientos residenciales de la tercera edad.

68. BOE de 5 de agosto.

69. BOJA de 29 de julio. Una década antes, la Ley 2/1988, de 4 de abril de Servicios Sociales de Andalucía, procedió a regular servicios sociales especializados para la tercera edad.

70. Tal y como puede leerse en su Preámbulo que contiene, además otras observaciones al respecto. Así, por ejemplo, se subraya cómo «en los últimos años, se ha producido un incremento espectacular de la esperanza de vida. Por otra parte, la caída de la tasa de natalidad, junto a las importantes modificaciones producidas en nuestra sociedad, que ha pasado de un estilo de vida rural a otro urbano, caracterizado por la reducción de las redes de apoyo social, nuclearización de la familia e incorporación de la mujer al trabajo, hacen necesaria la articulación de recursos, medidas y actuaciones por parte de las Administraciones Públicas». De este modo se persigue dar respuestas diversificadas a la pluralidad de necesidades propias de la población anciana una vez constatada que las respuestas actuales de las Administraciones «no están suficientemente adaptadas» a dicha diversidad.

71. BOJA nº 52, de 4 de mayo de 2002. Las medidas previstas en este primer texto fueron objeto de ampliación mediante el Decreto 18/2003, de 4 de febrero y el Decreto 7/2004, de 20 de enero. Este último facultó al titular de la Consejería de la Presidencia para elaborar un texto integrado de las tres disposiciones anteriores (disposición final primera). El texto integrado fue publicado mediante Orden de 9 de marzo de 2004 (BOJA, nº 56, de 26 de marzo de 2004). Entre las medidas previstas se con-

lidad, la denominada «segunda transición demográfica», llegándose incluso a calificar el envejecimiento acelerado de la población como «el factor sociodemográfico más importante de las últimas décadas en los países desarrollados»⁷².

En particular, la atención de los poderes autonómicos a los cambios demográficos y sus consecuencias se ha traducido básicamente en el desarrollo de actuaciones en dos ámbitos de su competencia: la asistencia sanitaria y la asistencia y servicios sociales. Conviene recordar, en este punto, el mandato constitucional contenido en el artículo 50 CE en relación con la población de la tercera edad, según el cual, corresponde a los poderes públicos, «con independencia de las obligaciones familiares», promover «un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio»⁷³. De hecho, y por lo que se refiere a la asistencia sanitaria de los mayores el ordenamiento jurídico contempla dentro de la atención primaria, «la atención a los problemas específicos de salud, durante la tercera edad, conforme a lo previsto en el artículo 50 de la Constitución»⁷⁴. En este ámbito concreto las administraciones autonómicas han venido desarrollado algunas actuaciones que, sin embargo, continúan presentando notables déficit a día de hoy tanto por lo que se refiere a la atención primaria antes citada como en relación con la atención especializada de este colectivo de la población. Estas carencias continúan existiendo debido, entre otras razones, a una deficiente formación geriátrica y gerontológica de los profesionales que dispensan la atención primaria o a la insuficiencia de servicios de geriatría que puedan ofrecer los cuidados de larga duración que la población anciana demanda o, a la ausencia de una planificación global en materia sanitaria⁷⁵.

templán tanto medidas sanitarias (cuidados a domicilio, el Plan Andaluz del Alzheimer) como otras de carácter social que bien se desarrollan en el propio domicilio o en centros específicos (subvenciones para la adecuación funcional básica de las viviendas, adecuación de los Centros de día de la Junta de Andalucía a fin de incrementar la calidad y oferta de los servicios, servicio de comedor para los mayores que vivan solos, en compañía de otros mayores o de otras personas que no estén con ellos por razones laborales, mediante pago de cantidad por el usuario).

72. La mencionada «segunda transición demográfica» que ha conocido Andalucía en los últimos tiempos vendría caracterizada por tres elementos que ya nos resultan conocidos: la disminución de la fecundidad; el incremento de la esperanza de vida; y, finalmente el envejecimiento de la población. El Preámbulo alude, además, a la sobrecarga familiar derivada, entre otros motivos, de los cuidados a los ancianos y que continúa recayendo principalmente en las mujeres; o al aumento del número de personas mayores que viven solas, muchas de ellas, además, en situación de dependencia.

73. *Vid.*, al respecto, AZNAR LÓPEZ, M., «Las personas mayores en la Constitución Española. Comentario al artículo 50», en «MARTÍNEZ MAROTO, A. (coord.), *Gerontología y Derecho. Aspectos jurídicos y personas mayores*, Madrid, 2001, págs 3 y ss.

74. Anexo I del RD 63/1995, de 20 de enero, sobre ordenación de prestaciones sanitarias del Sistema Nacional de Salud.

75. Sobre estos déficit puede consultarse el Informe del Defensor del Pueblo «La atención socio-sanitaria en España. Perspectiva gerontológica y otros aspectos conexos», Madrid, 2000. Sobre el tema *vid.* también, MALDONADO MOLINA, J.A., *El seguro de dependencia. Presente y proyecciones de futuro*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2003, págs. 47 y ss.

Por otra parte, una adecuada atención a las personas mayores pasa por una necesaria coordinación entre la asistencia sanitaria y los servicios sociales de modo que resulte posible ofrecer a este colectivo una atención sociosanitaria integral, tal y como, de modo recurrente, se viene demandando desde distintos foros⁷⁶. En esta línea, el artículo 14.2 de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud prevé una atención sociosanitaria, concretada en «cuidados destinados a aquellos enfermos, generalmente crónicos, que por sus especiales características pueden beneficiarse de la actuación simultánea y sinérgica de los servicios sanitarios y sociales para aumentar su autonomía, paliar sus limitaciones y sufrimientos y facilitar su inserción social».

Esta es la tendencia sobre la que vienen trabajando desde hace tiempo tanto la Administración del Estado como las Comunidades Autónomas, mediante la aprobación de normas, la celebración de convenios y la elaboración de planes de atención integral a los mayores. Como ejemplos de estos intentos de coordinación en el ámbito estatal pueden citarse, entre otros, el Convenio suscrito entre el INSALUD y el INSERSO en 1993 para la atención sociosanitaria de las personas mayores y el Plan Gerontológico Nacional 1992-1997; o, en el nivel autonómico, el pionero Programa «Vida als anys» de Cataluña⁷⁷, el Programa especial de atención a pacientes ancianos aquejados de enfermedades de larga duración y en estado terminal de la Comunidad Autónoma de Galicia⁷⁸, el Plan de Acción Sociosanitaria para el Mayor de Cantabria (1999-2005), o, finalmente, el Plan de Atención Integral a los Mayores Andaluces y la Ley Andaluza de Atención y protección a las Personas Mayores, antes citada, con la que se pretende ofrecer, según puede leerse en su preámbulo, «el marco adecuado que desde una perspectiva integradora asegure una respuesta uniforme y coordinada a la problemática de las personas mayores».

En el ámbito específico de los servicios sociales, las Administraciones autonómicas vienen ofreciendo una variedad más o menos amplia de servicios para la población residente de mayor edad. Entre ellos pueden mencionarse los servicios

76. En efecto, los estudios realizados coinciden en su mayoría en la necesidad de dotar al anciano de una atención socio-sanitaria integral. Entre otros, RODRÍGUEZ CABERO, G, en su trabajo sobre la dependencia y atención sociosanitaria publicado en el Boletín Sobre el Envejecimiento: Perfiles y tendencias, junio, 2000, nº 2 *passim*; MALDONADO MOLINA, J.A., «El seguro de dependencia. Presente y proyecciones de futuro», cit., págs. 44 y ss; GONZÁLEZ ORTEGA, S. «La protección social de las situaciones de dependencia», en GONZÁLEZ ORTEGA, S. y QUINTERO LIMA, M.G. (coords.), *Protección social de las personas dependientes*, Colección Relaciones Laborales, Madrid, La Ley, 2004, págs. 29 y ss; o el Informe de la Ponencia especial para el estudio de la problemática del envejecimiento de la población española (BOCG, 26 de noviembre de 1999). Sobre el tema en derecho comparado, AAVV, «Proporcionar una asistencia sanitaria y social integrada a las personas mayores: perspectiva europea», *Boletín Sobre el Envejecimiento: Perfiles y tendencias*, abril, 2005, nº 15, *passim*.

77. Orden de 29 de mayo de 1986.

78. Orden de 30 de marzo de 1995.

de atención a domicilio (asistencia a domicilio –SAD– y teleasistencia), los servicios de atención diurna (centros de días, hogares, etc.), y los servicios residenciales, a los que se añaden las ayudas prevista para adaptar los hogares habitados por la población de más edad⁷⁹.

La cobertura de estos servicios ha conocido una cierta evolución en los últimos años de tal manera que, a uno de enero de 2005, la situación en cifras sería la siguiente⁸⁰. En el año 2005 la población española de 65 años en adelante representaba el 16,6% del total de la población, ascendiendo a 7.332.267 personas. En enero del mismo año el número de usuarios atendidos por los servicios de atención domiciliaria ascendió a 467.510 (259.403 por el servicio de ayuda a domicilio y 208.107 por teleasistencia), lo que representa el 6,3% de la población de 65 y más años⁸¹. En el ámbito de los servicios de atención diurna los hogares y clubes contaban con un total de 3.481.166 socios en el año 2005 (el 47,48% de la población de 65 y más años)⁸². Los centros de día para personas dependientes presentaban en enero del año 2005 una oferta de 39.568 plazas públicas y privadas (distribuidas en el total de 1.703 centros). La atención residencial (centros residenciales, servicio público de estancias temporales y sistemas alternativos de alojamiento) contaba con una oferta de 289.948 plazas públicas y privadas, de las cuales el 98% consistían en plazas en centros residenciales y las restantes 6.753 en sistemas alternativos de alojamiento (viviendas tuteladas principalmente, acogimiento familiar y apartamentos residenciales).

En cuanto al perfil del usuario del conjunto de servicios a los que se viene aludiendo se advierte un claro predominio de las mujeres las cuales representan, aproximadamente, el 73% de los usuarios de servicios de atención domiciliaria, el 53% de los socios a Hogares y Clubes; el 66% de las personas que acuden a los centros de día y en torno al 64% de los usuarios de los centros residenciales. Por

79. Para una consideración de los servicios sociales como «el instrumento fundamental para hacer efectiva la política social de asistencia a las necesidades básicas de los ciudadanos durante la vejez» DE PALMA, A., «Respuesta de la Administración al envejecimiento de la población», VILLAGRASA ALCAIDE, C., (Coord.), *El envejecimiento...*, cit., pág. 135. Sobre la asistencia social y los servicios sociales desde una perspectiva competencial *vid.*, MARTÍNEZ-GIJÓN MACHUCA, M.A., *Protección social, seguridad social y asistencia social. España y la Unión Europea*, Madrid, CES, 2005, págs. 159 y ss.

80. Datos proporcionados por el estudio «Servicios sociales para personas mayores en España», Boletín sobre el envejecimiento, abril de 2006, nº 22, *passim*.

81. Las Comunidades Autónomas con mayor número de usuarios de los SAD fueron: Cataluña (47.143), Madrid (41.191) y Andalucía (32.409), seguidas de Castilla-La Mancha y Castilla y León con más de 21.000 usuarios. En relación con la teleasistencia, fue Madrid la Comunidad Autónoma con un mayor número de usuarios de este recurso (60.347, que representa el 29% del total), Andalucía contó con 31.094 usuarios de este servicio.

82. Por Comunidades el mayor número de socios se encuentran en Andalucía (596.350) y Madrid (550.538), con índices de cobertura por encima del 50%. Por el contrario la Comunidad que presenta el menor índice de cobertura es Canarias (10,06%).

lo que se refiere a la edad de los usuarios, predominan los que superan los 80 años, alcanzándose el 60% en los centros residenciales. Las Comunidades autónomas que han realizado un mayor esfuerzo en términos de gasto público son Castilla-La Mancha, País Vasco, Extremadura y Castilla y León.

Como rasgo común de la normativa autonómica aprobada hasta el momento puede destacarse la tendencia hacia la regulación de servicios de atención que permitan mantener al anciano en su propio contexto social y familiar en línea, precisamente, con las orientaciones y propuestas plasmadas en distintos estudios que estiman conveniente dar preferencia a la idea de «envejecer en casa» y, por tanto, al mantenimiento del mayor en su entorno frente a su ingreso en residencias⁸³. A esta filosofía responden algunas de las medidas que se vienen adoptando en nuestro país como las ayudas a la mejora del hogar del mayor, las ayudas a domicilio, las ayudas para personas sin trabajo remunerado con ancianos dependientes, o los servicios de respiro familiar, también conocidos en otros países de nuestro entorno. En alguna ocasión, la finalidad de evitar el ingreso del mayor en residencias especializadas se ha perseguido a través de soluciones y figuras ciertamente imaginativas como ha sucedido, por ejemplo, en Cataluña con las nuevas situaciones de convivencia reguladas en la Ley 19/1998, de 28 de diciembre, de Situaciones Convivenciales de Ayuda Mutua⁸⁴, o con la posibilidad de acoger a un mayor o a una pareja de mayores por parte de una pareja o una persona individual prevista en la Ley 22/2000, de 29 de diciembre, de Acogida de Personas Mayores⁸⁵.

Por otra parte, y como es sabido, algunas Comunidades Autónomas han regulado ayudas sociales extraordinarias para pensionistas por jubilación e invalidez en su modalidad no contributiva, entre cuyos beneficiarios se encuentran, nuevamente, los mayores que carezcan de los recursos necesarios para atender sus necesidades básicas. Así sucedió en primer lugar en Andalucía con la aprobación del

83. *Vid.*, sobre esta tendencia el Informe de la Ponencia especial para el estudio de la problemática del envejecimiento de la población española, ya citado, donde se destaca que se trata de una orientación defendida asimismo por el Parlamento Europeo. *Vid.*, también, en Derecho comparado AAVV, *Proporcionar una asistencia sanitaria y social...* cit., pág. 10, donde se advierte, no obstante, que dicha preferencia por la asistencia domiciliaria no debe servir como excusa para impedir el desarrollo de una asistencia institucional.

84. BOE de 10 de febrero de 1999. La Ley prevé ayudas para aquellas situaciones de convivencia entre personas que, sin constituir una familiar nuclear y sin que a veces exista parentesco alguno, comparten una misma vivienda poniendo en común elementos patrimoniales y trabajo doméstico. Según queda dicho en su preámbulo, estas ayudas se regulan bajo el convencimiento de que «en la actual situación de envejecimiento progresivo de la población...una regulación legal de signo proteccionista, que fomente este tipo de convivencia, puede reportar una solución a muchas personas mayores, que resuelva sus dificultades económicas y sociales y evite su aislamiento en instituciones geriátricas».

85. BOE de 2 de febrero. Esta Ley fue seguida de la Ley 11/2001, de 13 de julio, de Acogida Familiar de Personas Mayores, por la que se configura la acogida de personas mayores como servicio social y se hace competente a la Administración local para la programación, prestación y gestión del mismo.

polémico Decreto 284/1998, de 29 de diciembre, seguido por otros decretos en esta misma Comunidad⁸⁶. Ayudas de este tipo han sido reguladas con posterioridad en otras autonomías tal y como ha sido el caso de la Comunidad Autónoma de Cataluña y de las Islas Baleares⁸⁷.

En tiempos recientes, las anteriores normas protectoras de las personas de mayor edad se han visto acompañadas en algunos territorios por la aparición de leyes específicas destinadas a la población dependiente. Tal ha sido el caso de la Ley 6/2001, de 20 de noviembre, de Protección a las Personas Dependientes de Cantabria y, en cierta medida, de la Ley 11/2003, de 27 de marzo, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid que, si bien no constituye una norma monográficamente dedicada a esta materia, dedica sin embargo uno de sus títulos a la dependencia⁸⁸. Como ya quedó dicho, el papel de las Comunidades Autónomas en el ámbito de la dependencia es objeto de atención particularizada en otro lugar de esta obra colectiva. En este momento bastará con destacar la indudable conexión –aunque no completa coincidencia– que existe entre la ancianidad y el fenómeno de la dependencia como novedosa «situación de necesidad», novedosa en cuanto al notable incremento del número de personas ahora afectadas por esta situación⁸⁹.

En efecto, según la definición ofrecida por el Consejo de Europa, se entiende por dependencia «aquel estado en que se encuentran las personas que, por razones ligadas a la falta o a la pérdida de autonomía física, psíquica o intelectual, tienen necesidad de asistencia y/o ayudas importantes a fin de realizar los actos corrientes de la vida» . Desde este entendimiento de la dependencia resulta clara

86. Como es conocido esta actuación del Gobierno andaluz concediendo ayudas económicas extraordinarias ha sido avalada por el TC en su sentencia 239/2002, de 11 de diciembre –que resolvió el conflicto positivo de competencias presentado por el Gobierno Central–, al estimar que no existía invasión de las competencias exclusivas del Estado y que la Comunidad Autónoma podía conceder estas ayudas haciendo uso de su competencia en materia de asistencia social, de conformidad con el artículo 148.1.20ª CE. Con posterioridad han regulado ayudas de este tipo, por ejemplo, el Decreto 311/2002, de 23 de diciembre y el Decreto 330/2003, de 28 de noviembre. Del mismo modo el Gobierno andaluz ha procedido a conceder prestaciones de asistencia social que se concretan en ayudas económicas de carácter extraordinario a favor de ancianos y enfermos o inválidos incapacitados para el trabajo y de personas discapacitadas, como las previstas en el Decreto 568/2004.

87. En el primer caso las ayudas se previeron en la Resolución de 8 de septiembre de 1999 y en la Resolución de 13 de junio de 2003. En la Comunidad Balear estas ayudas se regularon sucesivamente por la Resolución de 17 de noviembre de 1999 y en la Resolución de 2 de febrero de 2001.

88. La primera publicada en BOE de 18 de diciembre 2001 y la segunda en BOE de 2 de julio 2003. Sobre ambas BLÁZQUEZ AYUDO, E.M Y MUÑOZ RUIZ, A.B, «La protección de la dependencia en las Comunidades Autónomas: un panorama disperso», en GONZÁLEZ ORTEGA, S. y QUINTERO LIMA, M.G. (coords.,), *Protección social de las personas dependientes...*, cit., págs. 125 y ss. Por esta senda se encuentran trabajando otras autonomías, como es el caso de Andalucía donde se prevé la aprobación de una Ley sobre la dependencia para comienzos del año 2007.

89. GONZÁLEZ ORTEGA, S. «La protección social de las situaciones de dependencia», pág. 14 y 19.

su estrecha vinculación con la vejez, una conexión que se acentúa aún más si se toma en consideración la franja de la población coincidente con la denominada «cuarta edad» (a partir de ochenta años). En este sentido, no cabe duda de que ha sido precisamente el envejecimiento demográfico el factor que ha contribuido de manera decisiva al incremento de las personas en situación de dependencia en nuestro país⁹⁰.

Con todo y con ello, y a pesar de lo que se viene exponiendo, la cobertura ofrecida por las autonomías a la atención a los mayores –diferentes entre sí, por otra parte– continúa presentando en la actualidad algunos déficits de consideración. Así, en primer lugar, y junto con la necesaria coordinación de los servicios sociales con la asistencia sanitaria a la que se ha hecho referencia más arriba, resulta aconsejable igualmente una adecuada y eficaz coordinación entre las distintas Administraciones implicadas (Administración General, Administración Autonómica y Administración Local) con la que se haga posible obtener una mayor optimización de los recursos empleados⁹¹.

Por otro lado, los servicios autonómicos de atención a la población de edad avanzada continúan siendo claramente insuficientes. En este sentido, el rápido proceso de envejecimiento al que se viene haciendo referencia en estas páginas no hace sino demandar un notable aumento de estos servicios en el futuro, en especial, según algunos estudios, a partir del año 2010⁹². En efecto, a pesar de los avances que se han conocido en este ámbito, en la actualidad el cuidado de los mayores continúa siendo principalmente, en nuestro país, un cuidado basado en la solidaridad familiar, con una atención informal proporcionada por las familias y, dentro de ellas muy especialmente, por las mujeres, tal y como lo ha sido de forma tradicional en España y también en otros países cercanos⁹³. Esta realidad ha supuesto un importante freno a la incorporación de las mujeres al mercado de tra-

90. Algunas proyecciones sobre el número de dependientes en la EU de los 25 por edades pueden verse en GRAMMENOS, S (Coord); *«Implications of demographic ageing in the enlarged EU in the domains of availability of life, health, promotion and health care»*, October, 2005, Bruselas, CESEP, págs. 74 y 75.

91. Sobre esta necesaria coordinación CES, «La pobreza y la exclusión social en España: propuestas de actuación en el marco del plan nacional para la inclusión social», CES, Colección Informes, Madrid, 2001, págs. 54 y ss. MALDONADO MOLINA, J.A, «El seguro...» cit., págs. 45 y ss. En esta línea, y en el ámbito estatal, el Plan Integral de Apoyo a la Familia (2001-2004) preveía una colaboración con las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos para el desarrollo de algunos de estos servicios (ayuda a domicilio y teleasistencia, estancias diurnas y estancias temporales en residencias para personas mayores y discapacitadas dependientes), con el fin de facilitar la conciliación de las tareas profesionales y domésticas a sus familias.

92. RODRÍGUEZ CABERO, G, en su trabajo sobre la dependencia y atención sociosanitaria publicado en el Boletín Sobre el Envejecimiento: Perfiles y tendencias, cit., pág. 5.

93. En nuestro país, aproximadamente el 70% de los ancianos en situación de dependencia reciben exclusivamente cuidados familiares (AAVV, «Long-term care expenditure in an ageing society», Studi Series, 2003, febrero, European Comisión, pág. 44).

bajo –o a su permanencia en él– una incorporación que precisamente, como ser recordará, constituye uno de los objetivos fijados a nivel comunitario en el marco de la Estrategia Europea del Empleo y uno de los retos de la reciente política de empleo de nuestro país⁹⁴.

Al propio tiempo, los cambios demográficos a los que se viene aludiendo se han visto acompañados en épocas recientes de un conjunto de alteraciones en el modelo tradicional de familia que dificultan cada vez más la atención familiar a los ancianos. De este modo, por ejemplo, unidades familiares cada vez más reducidas, debido al bajo número de nacimientos, tendrán que hacer frente a crecientes problemas de dependencia. Ello, sin olvidar el número cada vez mayor de ancianos que viven solos o el aumento de las familias monoparentales⁹⁵.

En suma, una adecuada respuesta institucional a la demanda cada vez mayor de los cuidados de los mayores parece exigir, por un lado, un notable incremento de los servicios de asistencia ofrecidos directamente por los poderes públicos encargados de proporcionar los denominados «cuidados formales» (a través, por ejemplo, de una mayor dotación en el número de plazas en residencias o centros de días). Al propio tiempo se hace preciso ahondar en el debido apoyo institucional a las familias cuidadoras encargadas del cuidado informal de cara a conseguir el objetivo de mantener al mayor en su propio entorno. El apoyo a esta importante función social que vienen desempeñando las familias en la atención a los mayores puede desarrollarse en ámbitos muy diversos, entre ellos, en el ámbito fiscal mediante ventajas de este tipo, en el ámbito de la conciliación de la vida familiar y laboral, en el ámbito de la Seguridad Social o en el propio de la asistencia social. Algunas medidas de apoyo en este sentido ya han sido acometidas por los poderes públicos de nuestro país, en los distintos niveles de decisión, como ha sucedido, en el ámbito autonómico, con la regulación del respiro familiar, las ayudas para la adaptación del domicilio o, incluso, la concesión de ayudas económicas a los familiares encargados del cuidado del mayor⁹⁶.

94. En este sentido, una de las recomendaciones del Consejo de la UE para nuestro país en el año 2003, en el ámbito de la Estrategia Europea de Empleo, volvía a incidir en la necesidad de «aumentar los incentivos para que las mujeres participen en el mercado de trabajo; e incrementar la disponibilidad y asequibilidad de los servicios para el cuidado de los hijos y otras personas dependientes».

95. Sobre los cambios en la familia puede consultarse, por todos, CES, «Segundo Informe sobre la situación de las mujeres...», cit., págs. 23 y ss. Según los estudios realizados el número de mayores que viven solos en nuestro país supera el millón, de los cuáles la mitad han superado la edad de los 75 años y son mayoritariamente mujeres. Estos datos en «Envejecer en España», cit., págs. 16 y ss. Se trata, por lo demás, de una tendencia que nuestro país comparte con el resto de países de la UE tal y como ha observado la Comisión Europea en su Comunicación «Frente a los cambios...», cit., pág. 9.

96. Sobre el tema, por todos, MALDONADO MOLINA, J.A., «El seguro de dependencia...», cit., págs. 59 y ss. En este sentido, el Plan Integral de Apoyo a la Familia (2001-2004) subrayaba la necesidad de ofrecer a las familias de las personas mayores dependientes «el apoyo institucional preciso para poder seguir realizando esa función sin detrimento de su calidad de vida no sólo económica, sino

Finalmente, y en otro orden de consideraciones, la mejora y ampliación de los cuidados formales ofrecidos por profesionales, tendría una indudable repercusión en el ámbito del empleo en términos de incremento de puestos de trabajo. De hecho, el cuidado a los mayores constituye uno de los tradicionalmente conocidos como nuevos yacimientos de empleo⁹⁷. En este mismo orden de consideraciones, y desde esta concreta perspectiva de análisis, el recomendable incremento de los servicios de apoyo a las familias cuidadoras se presenta, además, como un instrumento de utilidad de cara a incrementar la participación de las mujeres en el mundo laboral.

5.2. El reto del envejecimiento en el actual proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía. Una breve aproximación

Como es conocido, en los últimos tiempos algunas Comunidades Autónomas han emprendido la reforma de sus Estatutos de autonomía en procesos que en algunos territorios ya han concluido y en otros se encuentran aún abierto. Ante este movimiento reformador se ha considerado de interés constatar, en breve, si el problema del envejecimiento de la población ha tenido algún reflejo explícito en los textos de los nuevos Estatutos –o, en su caso, en las correspondientes propuestas de reforma– y en qué medida se ha producido. Conviene no olvidar que en la época en la que se redactaron la gran mayoría de estatutos (finales de la década de los setenta y principios de los ochenta básicamente) los cambios demográficos no constituían aún un desafío de primer orden en nuestro país ni el envejecimiento de la población, con las consiguientes repercusiones socioeconómicas, había alcanzado la entidad que hoy presenta y todos reconocen.

Una comparación a primera vista de los textos originarios de los Estatutos de autonomía con los nuevos textos y las propuestas de reformas elaboradas hasta el momento ofrecen en principio una clara conclusión. En su mayoría, con la excepción del País Vasco, las siete autonomías en las que se ha abierto el proceso reformador en el tiempo de escribir estas páginas (Valencia, Cataluña, Canarias, Aragón, Islas Baleares, País Vasco y Andalucía) han incorporado a los nuevos tex-

también emocional», con miras a facilitar una mejor conciliación entre vida laboral y responsabilidades familiares. Esta misma filosofía puede encontrarse en algunas normas autonómicas como sería el caso, por ejemplo, del Decreto 137/2002, de 30 de abril, de Apoyo a las Familias Andaluzas, en cuyo preámbulo puede leerse la siguiente declaración: «Las Instituciones Públicas deben asumir muchos de los servicios que actualmente prestan las familias, deben mostrar mayores cuotas de solidaridad con las mismas, en correspondencia con la solidaridad que la familia muestra para con el conjunto de la sociedad. Desde esta perspectiva, es necesario establecer medidas, servicios y ayudas al objeto de facilitar que las mujeres y hombres andaluces puedan optar libremente, sin condicionantes económicos ni personales, a formar el tipo de familia que deseen, y a contribuir a reducir la sobrecarga familiar que recae aún hoy sobre mujeres andaluzas».

97. *Vid.*, al respecto, GONZÁLEZ ORTEGA, S. «La protección social de las situaciones de dependencia», cit., págs. 49 y 50. *Vid.*, sobre el tema en relación con la asistencia proporcionada por la intervención privada MALDONADO MOLINA, J.A., *El seguro de dependencia...*, cit., págs. 64 y ss.

tos una serie de referencias a la población anciana y dependiente que no se encontraban en los Estatutos originarios. Al respecto, estos últimos se habían limitado básicamente a asumir competencias de asistencia social y sanidad así como, de forma más directa, en la protección de la tercera edad. En los nuevos textos estatutarios, en cambio, la protección específica de los ancianos y de las personas dependientes es objeto de una atención mayor hasta el punto de haber sido incorporada en algunos de ellos entre los ámbitos primordiales sobre los que debe desarrollarse la actuación de la Comunidad Autónoma correspondiente.

Así, en primer lugar, el nuevo Estatuto de la Comunidad Valenciana⁹⁸ refiere a esta realidad desde su propio preámbulo. En él se encuentra prevista la elaboración por Ley de una Carta de Derechos Sociales de la Comunitat Valenciana «en la que se contemplarán los derechos a la defensa integral de la familia; la protección específica y tutela social del menor; la no discriminación y derechos de las personas con discapacidad y de sus familias; el derecho a la participación de la juventud; la participación y la protección de las personas mayores y de los dependientes; la atención integral a las personas que sufran marginación, pobreza o exclusión y discriminación social, la igualdad entre hombres y mujeres en todos los ámbitos; la protección social contra la violencia de género y actos terroristas; los derechos y la atención social de inmigrantes». Junto a esta previsión también es posible encontrar alusiones a las personas mayores en su propio articulado como sucede con la nueva redacción dada al artículo 10.3⁹⁹ al mencionar la participación y protección de las personas mayores y de los dependientes entre los ámbitos en los que debe centrarse primordialmente la actuación de la Generalitat (junto con la defensa integral de la familia, la no discriminación y derechos de las personas con discapacidad y sus familias a la igualdad de oportunidades; o la asistencia social a las personas que sufran marginación, pobreza o exclusión y discriminación, entre otras). O, en segundo término, al reconocer el derecho a una ayuda de la Generalitat para las familias que incluyan personas mayores o menores dependientes o discapacitados que exijan cuidados especiales¹⁰⁰. Por lo demás, y como ya sucedía en el Estatuto anterior, la Comunidad Autónoma asume competencias exclusivas en materia de instituciones públicas de protección de la tercera edad y otros grupos necesitados de protección especial¹⁰¹.

Por lo que respecta a la situación en la Comunidad autónoma de Cataluña, el nuevo Estatuto¹⁰² dedica un precepto específico a los derechos de las personas mayores según el cual, dicho colectivo tiene «derecho a vivir con dignidad, libres

98. Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma (BOE 11 de abril).

99. Según el artículo 13 de la Ley Orgánica 1/2006.

100. Art. 13.3, en la nueva redacción dada por el artículo 16 de la Ley Orgánica.

101. Nueva redacción del art. 49 dada por el artículo 55 de la Ley Orgánica; art. 31.27ª de LO 5/1982, de 1 de julio.

102. Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio.

de explotación y de malos tratos, sin que puedan ser discriminadas debido a su edad» (artículo 18). Por su parte, el artículo 24 que se dedica a los derechos en el ámbito de los servicios sociales reconoce a «las personas con necesidades especiales, para mantener la autonomía personal en las actividades de la vida diaria» el «derecho a recibir la atención adecuada a su situación, de acuerdo con las condiciones que legalmente se establecen». A su vez, los mayores también se encuentran mencionados en la parte del Estatuto dedicada a los principios rectores de la actuación de los poderes autonómicos en esta Comunidad, de tal modo que, junto al apoyo y la protección jurídica, económica y social de las distintas modalidades de familia, la protección de los niños y discapacitados y las políticas públicas que favorezcan la emancipación de los jóvenes, los poderes públicos «deben garantizar la protección de las personas mayores para que puedan llevar una vida digna e independiente y participar en la vida social y cultural. También deben procurar la plena integración de las personas mayores en la sociedad mediante políticas públicas basadas en el principio de solidaridad intergeneracional (artículo 40.6)

Por su parte, el artículo 42 del nuevo Texto estatutario dispone expresamente que «los poderes públicos deben promover políticas públicas que fomenten la cohesión social y que garanticen un sistema de servicios sociales, de titularidad pública y concertada, adecuado a los indicadores económicos y sociales de Cataluña», deben, asimismo, «velar por la plena integración social, económica y laboral de las personas y los colectivos más necesitados de protección, especialmente de los que se encuentran en situación de pobreza y riesgo de exclusión social», así como «por la dignidad, la seguridad y la protección integral de las personas, especialmente de las más vulnerables». El mismo precepto incorpora el deber de los poderes públicos de garantizar «la calidad del servicio y la gratuidad de la asistencia sanitaria pública» así como de «promover políticas preventivas y comunitarias» y «garantizar la calidad del servicio y la gratuidad de los servicios sociales que las leyes determinan como básicos».

Por su parte, el Texto originario de 1983 de la Comunidad Autónoma de Baleares, apenas contenía referencias a esta cuestión que no fuera la asunción de competencias exclusivas en relación con la tercera edad (artículo 10.13ª) y en las materias de acción y bienestar sociales (artículo 10.14ª). La propuesta de reforma, en cambio, menciona entre los ámbitos primordiales en los que debe centrarse la actuación de las administraciones públicas de esta comunidad precisamente «la no discriminación y los derechos de las personas dependientes y de sus familias a la igualdad de oportunidades, su participación y protección, a la integración y a la accesibilidad universal en cualquier ámbito de la vida pública, social, educativa o económica» (artículo 14). El texto de la propuesta incorpora además un artículo específico dedicado a los derechos de las personas dependientes en virtud del cual las administraciones públicas garantizarán en todo caso a aquéllas «el derecho a las prestaciones públicas necesarias para asegurar su autonomía personal, su integración socio-profesional y su participación en la vida social de la comunidad»,

les procurarán «su integración mediante una política de igualdad de oportunidades, desarrollando medidas de acción positiva», y «garantizarán la accesibilidad espacial de las instalaciones, los edificios y los servicios públicos» (artículo 17). Finalmente, y en esta misma dirección, el texto de la propuesta menciona expresamente a las personas dependientes entre los colectivos que podrán ser beneficiarios de ayudas para el acceso a una vivienda digna (artículo 20).

La propuesta de reforma del Estatuto de Canarias incluye también entre los principios rectores de las políticas públicas en esta comunidad «el acceso de las personas mayores a unas condiciones de vida digna e independiente, asegurando su protección social e incentivando su participación en la vida social, educativa y cultural de la Comunidad»¹⁰³, así como la «especial protección de las personas en situación de dependencia que les permita disfrutar de una digna calidad de vida» (artículo 9). La atención específica a las personas en situación de dependencia se encuentra igualmente entre los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma que se encuentran listados en el artículo 7 de la propuesta.

Algo parecido sucede en la propuesta de reforma del Estatuto aragonés, en el que la garantía de la protección de las personas mayores a fin de que «desarrollen una vida digna, independiente y participativa» se menciona entre los objetivos de los poderes públicos de esta autonomía (artículo 24). Por otro lado, entre las competencias exclusivas asumidas por esta Comunidad Autónoma se cuenta la acción social «que comprende la ordenación, organización y desarrollo de un sistema público de servicios sociales que atienda a la protección de las distintas modalidades de familia, la infancia, las personas mayores, las personas con discapacidad y otros colectivos necesitados de protección especial» (artículo 71.34^a).

Con todo, ha sido la Comunidad andaluza la que ha llegado a plasmar con mayor frecuencia el envejecimiento demográfico y sus implicaciones en el texto de la propuesta de reforma. De hecho, el nuevo texto presta una atención a este fenómeno que no es posible encontrar en el Estatuto de 1981 aún vigente¹⁰⁴. En sintonía con la tendencia demográfica generalizada en nuestro país, Andalucía se ha visto también aquejada de un proceso de envejecimiento de la población que, sin embargo, se ha producido con un cierto retraso en relación con el resto del territorio español¹⁰⁵. En el caso andaluz la caída de la fecundidad comenzó a producirse principalmente a principios de la década de los ochenta. Una década más

103. Art. 9.

104. Esta última norma apenas presta atención de modo explícito a los mayores. Esta cuestión se despacha básicamente con una mención a la tercera edad cuando se asumen competencia exclusiva en la «promoción de actividades y servicios para la juventud y la tercera edad» en su (artículo 13.30).

105. Desde principios del siglo pasado hasta 1991 la población anciana en España se multiplicó casi por seis en tanto que la andaluza se quintuplicó. *Vid.*, al respecto, SAENZ LORITE M. y URDIALES VIEDMA, ME, «Evolución, estructura y distribución espacial del envejecimiento en Andalucía (1960-1991), IEA, Sevilla, 2000, *passim*.

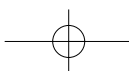
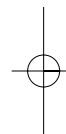
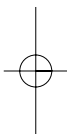
tarde la población en esta Comunidad se ha llegado a considerar como población envejecida, aunque con una intensidad menor que en otras autonomías. Con todo, algunos estudios y proyecciones indican que en el territorio andaluz el fenómeno del envejecimiento demográfico será más acentuado a partir del año 2020¹⁰⁶.

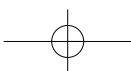
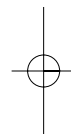
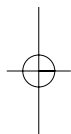
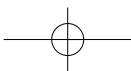
La Propuesta de reforma estatutaria contiene una referencia a la población de más edad en distintos pasajes de su texto lo que, con toda probabilidad, no deja de ser un síntoma del lugar central que el envejecimiento demográfico ha terminado por ocupar en las agendas de las distintas instancias y poderes públicos y de la necesidad, hoy más acentuada que en épocas anteriores, de prestar una especial atención a este colectivo y a sus necesidades específicas también en el ámbito autonómico. Para comenzar, y a diferencia de lo que sucede en el texto de 1981, la Propuesta de reforma incluye entre los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma «la especial atención a las personas en situación de dependencia» (artículo 10), entre las que deben contarse, obviamente, los ancianos dependientes. Continuando con las diferencias advertidas en ambos textos, la propuesta de reforma cuenta ahora con un precepto dedicado exclusivamente a las personas mayores en el que se reconoce a este colectivo, de modo expreso, el derecho a «recibir de los poderes públicos de Andalucía una protección y una atención integral para la *promoción de su autonomía personal y del envejecimiento activo* que les permita una vida digna e independiente y su bienestar social e individual, así como a acceder a una atención gerontológica adecuada, y a percibir prestaciones en los términos que establezcan las leyes» (artículo 19). En este punto conviene recordar cómo el envejecimiento activo y la atención integral constituyen orientaciones que nos llegan desde la propia UE y desde organismos internacionales como ha sido el caso de Naciones Unidas. Igualmente digno de destacar es el artículo 24 del texto de la propuesta en el que se consagra el derecho a las personas con discapacidad o dependencia de acceder a las ayudas y prestaciones necesarias para su desarrollo personal y social pleno, así como para el ejercicio de todos sus derechos. Por otro lado, la atención a la población de mayor edad también se encuentra en el ámbito de los principios rectores de las políticas públicas plasmados en la propuesta de reforma estatutaria. Al respecto, el nuevo texto eleva a la categoría de principio rector, entre otros, «el acceso de las personas mayores a unas condiciones de vida digna e independiente, asegurando su protección social e incentivando el envejecimiento activo y su participación en la vida social, educativa y cultural de la comunidad»; así como «la especial protección de las personas en situación de dependencia» (artículo 37).

106. Sobre éstos y otros datos demográficos de interés, AAVV, *El envejecimiento de la población andaluza y su impacto en el mercado laboral*, Papeles de Trabajo. Cuadernos de Ciencias económicas y Empresariales, nº 19, *passim*. Algunos datos demográficos actualizados al año 2005 pueden consultarse en el Informe sobre la Situación Socioeconómica de Andalucía. Consejo Económico y Social de Andalucía-Junta de Andalucía, Sevilla, 2006, págs. 175 y ss.



En el ámbito específico de las competencias autonómicas, la propuesta incluye entre las competencias exclusivas de esta Comunidad los servicios sociales que, en todo caso, incluye la aprobación de planes y programas específicos dirigidos a personas y colectivos en situación de necesidad social, así como las instituciones públicas de protección y tutela de personas necesitadas de protección especial, incluida la creación de centros de ayuda, reinserción y rehabilitación (artículo 60.1). Desde una perspectiva diversa, sin embargo, los trabajadores de mayor edad no se cuentan expresamente mencionados en los apartados primero y segundo del artículo 166 de la Propuesta entre los colectivos cuyo empleo debe ser fomentado por los poderes públicos, a diferencia de lo que sucede con los jóvenes o las personas con discapacidad. Y ello, sin perjuicio de que puedan considerarse incluidos en los colectivos «con especial dificultad de acceso en el empleo» a los que sí alude de modo explícito el artículo 166 en su apartado 3º.





POLÍTICAS COMUNITARIAS Y POLÍTICAS AUTONOMICAS EN RELACIÓN CON LOS JÓVENES Y LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD*

*Eva Garrido Pérez
Universitat Pompeu Fabra*

1. INTRODUCCIÓN

La línea de atención que las Comunidades Autónomas (en adelante, CCAA) ofrecen por la integración sociolaboral de estos dos colectivos de trabajadores, aun cuando tiene algunos aspectos comunes, se suele desarrollar, en términos generales, por conductos separados y con características peculiares en base fundamentalmente a dos tipos de consideraciones: por un lado, la mayor tradición histórica en el fomento del empleo de las personas con discapacidad, de forma separada de otros colectivos de trabajadores con especiales dificultades de inserción; y por otro lado, la mayor diversidad de ámbitos en los que puede actuarse los incentivos a la integración laboral de las personas con discapacidad. Consideraciones ambas, que conjuntamente, quizás explican el motivo por el que se detecta un mayor número de iniciativas tanto en el ámbito comunitario, como en el estatal y en el autonómico dirigidas particularmente al colectivo de personas con discapacidad, mientras que el fomento del empleo de los jóvenes suele incarnarse, y en cierto modo difuminándose, en programas mas generales de incentivación de la ocupación.

Efectivamente, y desde la perspectiva comunitaria, ambos colectivos (jóvenes y discapacitados) han encontrado ubicación en planos o esferas separadas de actuación: por un lado, los jóvenes se venían contemplando exclusivamente como

* Elaborado en el seno del Proyecto SEC2003-09605 EL PAPEL DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN EL SISTEMA DE RELACIONES LABORALES EUROPEO

sujetos a los que había que insertar adecuadamente en el mercado de trabajo, ampliando las ofertas a ellos dirigidos y mejorando los aspectos educativos y de formación profesional. Por el contrario, las personas con discapacidad (en adelante, PCD) han constituido tradicionalmente el paradigma de los colectivos que presentaban mayores dificultades de inserción sociolaboral y en consecuencia los mas necesitados de medidas protectoras, preventivas y de actuación pero desde el plano de la igualdad de oportunidades. La declaración del 2003 como Año Europeo de las Personas con Discapacidad es buena prueba de ello y de la prioridad de tal objetivo dentro de la estrategia social y de empleo de la UE.

Ahora bien, en los últimos años, y a raíz fundamentalmente de la adopción de la nueva estrategia de Empleo para 2003-2006, concebida para respaldar los objetivos de Lisboa, y de la definición de tres nuevos objetivos (pleno empleo; productividad y calidad en el trabajo; y cohesión social y territorial) así como de 10 directrices a modo de campos de actuación específicos para respaldar esos objetivos, la contemplación dentro de este nuevo diseño de los jóvenes y de las PCD se efectúa ya con ciertos elementos comunes e incluso en unitarias sede de acción.

Cierto es que sigue incidiéndose particularmente en la necesidad de incrementar las opciones de empleo para los jóvenes, con mayor énfasis si cabe que con relación a las PCD, pero la autentica novedad reside en situar a ambos colectivos dentro del objetivo general de la cohesión social y un mercado de trabajo inclusivo. La Unión Europea ha percibido cómo el riesgo de exclusión social no se circunscribe únicamente a las PCD o a los emigrantes, como hasta antaño, sino que va afectando, y podrían hacerlo también en el futuro, a otros colectivos entre los que se encuentran igualmente los jóvenes, y de forma especial a los afectados por desempleo de larga duración, abandono prematuro de la educación, o con problemas de drogadicción, toxicomanía o delincuencia. La toma de conciencia de las graves dificultades con las que hoy por hoy se enfrentan los jóvenes, y de las consecuencias que ello arrastra para el presente y futuro de la situación socioeconómica de la UE, ha llevado a sus instituciones a girar el foco de atención, situando en primera línea de estrategia una acción integrada dirigida a los jóvenes, con un amplio espectro de medidas a adoptar a varios niveles, entre las que se incluyen obviamente las referidas a empleo y educación, y quizás por esta centralidad de los jóvenes hasta cierto punto han quedado relegados otros colectivos, como las PCD, quizás en el entendimiento que lo actuado o articulado en los últimos años pudiera ser suficiente, al menos a modo de cimientos para sucesivos avances en el terreno de la inserción laboral de las personas con discapacidad. Por ello quizás, y a la fecha en que estamos, sea necesario hablar de las pasadas líneas comunitarias en relación con este último colectivo, y de las presentes-futuras cara a los jóvenes.

De hecho existe todo un conjunto de instrumentos, medidas, actuaciones de origen comunitario en fomento de la integración sociolaboral de las PCD que contrasta, comparativamente hablando, con el existente para los jóvenes. Y ello a su

vez ha tenido el mismo reflejo en el ámbito estatal donde a la tradicional atención normativa por las PCD se ha añadido el refuerzo proveniente de la adopción en el ámbito interno, en mayor o menor medida, de todo ese extenso cuadro de actuaciones comunitarias a favor de las PCD. Igual reflejo se comprueba entre las normas autonómicas en las que, como posteriormente se comprobará, por lo general se han limitado a acoger y adaptar las líneas programáticas tanto comunitarias como estatales por lo que se refiere a este colectivo, con apenas innovaciones que amplíen cualitativa o cuantitativamente lo ya previsto en aquéllas. De un modo gráfico podría imaginarse una especie de cilindro a tres niveles cuyos contenidos respectivos apenas difieren en extensión.

La imagen sería bien distinta tratándose de medidas a favor de la integración laboral de los jóvenes, pudiéndose expresar a modo de pirámide, cuya cúspide estaría representada por el ámbito comunitario, la parte central constituiría el nivel estatal, mas amplio en atención a algunas medidas adicionales a favor de los jóvenes consecuencia fundamental del grave problema de desempleo que arrastra nuestro país y que ha requerido fórmulas específicas de fomento; y finalmente la base mas extensa la representaría la actuación de las CCAA quienes han encontrado pues un amplio campo para articular medidas propias y hasta cierto punto singulares de fomento de la ocupación de sus jóvenes desempleados.

En definitiva, esta diferenciación en el modo en que los tres niveles de ordenación (comunitario, estatal y autonómico) contemplan medidas o actuaciones dirigidas a fomentar la integración laboral de jóvenes y PCD, aconsejan la conveniencia de efectuar el siguiente análisis de forma separada para cada colectivo, destacando precisamente las peculiaridades que presenta el fomento del empleo dirigidos a ellos desde estos tres niveles, y especialmente entre las CCAA.

2. LA ESTRATEGIA DE EMPLEABILIDAD DE LOS JÓVENES: PRESENTE Y FUTURO

La contemplación de los jóvenes desde el punto de vista del empleo se articula desde dos vertientes fundamentales. Por un lado, desde la óptica del crecimiento del empleo, considerando a los jóvenes como la fuente futura del sostenimiento del sistema social europeo, por cuanto sin su plena participación, se aduce que la UE no puede conseguir los niveles esperados de empleo y crecimiento económico, representando la futura fuerza de trabajo y la futura fuente de investigación, innovación y espíritu empresarial. En la medida en que las sociedades europeas están envejeciendo, mucho dependerá de las habilidades de los jóvenes para crear riqueza. Y por otro lado se contemplan desde la vertiente representada por los objetivos de integración y cohesión social marcados de forma muy intensa en los últimos años desde la UE. La conexión de los mismos con la Estrategia de Empleo se traduce en el objetivo de un mercado de trabajo inclusivo, en el que tengan

cabida todas las personas y especialmente las mas desfavorecidas o las que encuentran mayores dificultades de acceder al empleo.

Ambas ópticas se resuelven en una preocupación común: la falta de empleo afecta particularmente a los jóvenes, los hace un colectivo de difícil acceso al mercado de trabajo, y con ello vulnerable a los riesgos de exclusión social, fundamentalmente para aquellos que abandonan prematuramente la educación. De hecho, las tasas de desempleo juvenil preocupan seriamente a las instituciones europeas, y obviamente a los Estados miembros, especialmente a aquellos que cuentan con mayores porcentajes de paro, entre los que se sitúa de forma grave España. Así, en 2004 el desempleo juvenil en la UE creció al 18,7%, el doble de los niveles conjuntos en el ámbito europeo (o al menos comparado con la tasa de desempleo de 17,5% para personas con edad entre 25 y 64 años) A su vez se constata que el 16% de los jóvenes en edad entre 18 y 24 años han abandonado prematuramente la educación, de modo que esta insuficiencia de educación y de preparación para el trabajo, les hace especialmente vulnerables para la pobreza, dependientes de la asistencia social, o atrapados en trabajos precarios con escasas perspectivas de estabilidad. En este sentido, la Comisión Europea estima que cerca del 20% de los jóvenes están en riesgo de pobreza.

Estas consideraciones motivaron que en 2005 se adoptara el Pacto Europeo de la Juventud, colocando a los jóvenes en el centro de la estrategia europea por el crecimiento y el empleo, y confirmando la necesidad de involucrar a los jóvenes en el empleo, la integración y el progreso social, la educación, la formación profesional, la movilidad y la armonización entre trabajo y la vida familiar. A partir de este Pacto, la propia UE y los Estados miembros deben analizar y orientar sus políticas y programas con el fin de conseguir ese objetivo. Precisamente las nuevas directrices de empleo para el periodo 2005 a 2008 ilustran este nuevo planteamiento, poniendo el acento no solo en el incremento de la oferta de empleo para los jóvenes, sino también y especialmente en facilitar su preparación para acceder en mejores condiciones al mercado de trabajo, lo que incluye obviamente actuar mas incisivamente en el ámbito de la educación y la formación profesional de los jóvenes.

De ahí el planteamiento, cara particularmente para ellos, de tres líneas de actuación que deben actuar combinadamente en planes estratégicos e integrados:

- Crecimiento del empleo de los jóvenes y reducción de sus tasas de paro
- Medidas para reducir significativamente el abandono prematuro de la educación
- Mejora de los servicios sociales de orientación y búsqueda personalizada de empleo.

Punto común es la preocupación por la falta de educación y formación profesional que incide particularmente entre los jóvenes, y de ahí la necesidad de reforzar este aspecto de actuación por cuanto resulta insuficiente el planteamiento de medidas de empleo que se circunscriben a incentivos económicos para las empre-

sas que contratasen a trabajadores jóvenes, si con ello no se refuerzan los mecanismos previos de educación, formación y cualificación profesional, a través de otro tipo de medidas incentivadoras y de inclusión imaginativas.

Es así que la propia Comisión Europea dirija hacia las instancias nacionales y regionales un cambio de estrategia en la que, sin abandonar las medidas tradicionales dirigidas hacia el empleo juvenil, combinando trabajo con aprendizaje y formación, se contemple una integración de las políticas relativas a educación, a formación, movilidad, al empleo y a la inserción social, conjugada con la formulación de objetivos específicos. La misma Comisión ya ha puesto la primera piedra, lanzado a los Estados miembros el objetivo de ofrecer a todos los jóvenes desempleados un empleo antes de que transcurran 6 meses desde que inician su situación de desempleados, lo que obligará a adoptar planes de acciones individualizados para ellos, al modo con el que ya se han venido desarrollando para otros colectivos, específicamente mujeres y PCD, es decir, buscando proporcionar a los jóvenes la necesaria asistencia en la orientación profesional, la formación y la búsqueda de empleo.

Esta nueva orientación en lo que se refiere a los jóvenes va a significar, dentro del entorno español, y mas concretamente dentro de las actuaciones competenciales que al respecto desarrollan o pueden desarrollar las CCAA, la conveniencia de reforzar dos de las líneas de actuación quizás mas presentes en el ámbito autonómico. Por un lado la representada por programas de ayuda a iniciativas que fomenten la acción combinada formación / empleo, y por otro la referida a medidas dirigidas a afrontar la exclusión de, entre otros, jóvenes marginados, con problemas de drogadicción, inadaptación, etc.

Sin embargo, la presencia de tales líneas de acción se suele caracterizar por la falta de coordinación y de integración con aquella otra tradicional y en cierta medida aun prioritaria en algunas CCAA de la inserción laboral de los jóvenes a través de fórmulas de incentivos a la contratación, en claro seguimiento de las orientaciones estatales que, respondiendo a su vez a las directrices comunitarias de incrementar la empleabilidad y la calidad del empleo, situaban a los jóvenes como uno de los colectivos que habrían de beneficiarse de medidas de fomento de la contratación indefinida, incluida la conversión de previos contratos temporales, así como de otras ventajas a la hora de que los jóvenes desempleados se convirtieran en trabajadores autónomos o se incorporaran como socios en cooperativas o sociedades laborales.

En definitiva, la inexistencia generalizada de un auténtico programa integrado a favor de la juventud en España, que abarque su situación en los mas variados campos de actuación (participación social, formación, educación, empleo, etc.) y que en consecuencia facilite la adopción de medidas de alguna manera unificadas (tanto en el ámbito del diseño como en el de la gestión), se ha hecho notar precisamente en el modo en que las CCAA han afrontado también la cuestión de la

integración social y laboral de los jóvenes, apareciendo programas diferenciados y de gestión separada en función del área competencial (básicamente Empleo por un lado, y por otro Asistencia Social).

Así pues, y a la espera de que el auténtico potencial de las nuevas líneas estratégicas de acción comunitaria en materia de juventud, y mas concretamente aquellas marcadas en el Pacto Europeo para la Juventud, comience a ser acogido en el ámbito estatal, y por irradiación en el autonómico, en estos momentos solo es posible expresar los planteamientos mas o menos generales que las CCAA han venido desarrollando y expresando en materia de inserción sociolaboral de los jóvenes, para al menos poner sobre el tapete los elementos de acercamiento o de separación con aquellos otros recientemente instaurados en el ámbito comunitario.

Haciendo un recorrido por las normas dictadas por las distintas CCAA que refieren a la empleabilidad de los jóvenes, como aspecto clave de las políticas de inserción sociolaboral a ellos dirigidas, puede diferenciarse dos grandes grupos. Por un lado, aquellas que, siguiendo claramente la línea marcada hasta entonces de actuación diferenciada en pro del fomento del empleo, mencionan a los jóvenes como uno de los colectivos con mayores dificultades de inserción en el mercado de trabajo y para los que en consecuencia destinan especiales medidas incentivadoras de la contratación. Y por otro, las menos numerosas, aquellas normas autonómicas que o bien contemplan programas diferenciados para los jóvenes, o bien articulan cierta integración entre la educación o formación y el empleo, y por ello más próximos a los nuevos objetivos marcados desde instancias comunitarias.

2.1. La inserción laboral de los jóvenes integrada en programas autonómicos de fomento de la contratación de colectivos desfavorecidos

Previamente a señalar las líneas generales que, aun dentro de la mayor diversidad, presentan las normas autonómicas a favor de la integración sociolaboral de los jóvenes, es necesario advertir acerca de la absoluta ausencia de una delimitación clara del colectivo protegible, o mas concretamente de aquello que se entienda como joven a estos efectos.

Por lo general se individualiza expresamente bajo la exigencia de una determinada edad que en modo alguno resulta uniforme por cuanto existen referencias a los 25 años como máximo, si bien parece generalizarse, quizás por influencia estatal, la identificación de jóvenes menores de 30 años como colectivo beneficiario de las medidas autonómicas. En otros casos los jóvenes aparecen en determinados programas identificados de forma indirecta, al referirse a contrataciones subvencionables de desempleados que hubieran participado en programas de Escuela Taller, Casas de Oficio y Talleres de Empleo (centros que acogen particularmente a jóvenes) o de desempleados participantes de determinados planes de formación o inserción juvenil.

Junto a ello sin embargo sí se suelen concretar determinadas exigencias o condiciones que deben reunir los jóvenes que conforman el colectivo protegible desde las normas autonómicas. Es decir, frente a excepcionales referencias genéricas a los jóvenes o incluso con la precisión de edad, la tónica general que presentan las CCAA es la de delimitar dicho colectivo con condiciones de formación, titulación o desempleabilidad determinada, a las que se añaden incluso exigencias temporales de contratación para ser subvencionadas.

Tal es el ejemplo de Aragón (II)¹ exigiendo, para subvencionar la contratación, que se trate de desempleados menores de 25 años con 6 meses en desempleo (o mayores de 25 que superen los 12 meses de desempleo); o de titulados universitarios menores de 30 años sin empleo fijo anterior y que sean contratados dentro de los 3 años siguientes a terminar los estudios; o de desempleados participantes en programas de escuelas taller, casas de oficio o talleres de empleo, cuya contratación se efectúe dentro de los 12 meses siguientes a la terminación del programa.

En Cantabria (IV) las ayudas por contratación indefinida de jóvenes desempleados únicamente se otorgan cuando se trate de titulados universitarios, de Formación profesional de segundo grado o de ciclo superior o para actividades o procesos productivos vinculados a proyectos de I + D.

Asimismo, en Asturias (IX) existe un programa de empleo para jóvenes titulados, subvencionándose la contratación indefinida de menores de 30 años con título universitario o de FP de grado medio o superior, y en actividades laborales acorde con el nivel de estudios académicos.

Teniendo en consecuencia presente esta diversidad en la delimitación de los jóvenes como colectivo protegible de las medidas que las CCAA destinan en fomento de su inserción sociolaboral, las líneas generales en que tales medidas pueden enmarcarse se concentran en las siguientes:

- ayudas a las empresas por contratación, generalmente estable
- incentivos al autoempleo
- programas o proyectos de inserción con acciones combinadas formación-empleo

2.1.1. Ayudas a la contratación de jóvenes

Como se indicaba, y aun cuando quepa esperar un cambio de tendencia en el modo en que las CCAA afronten la cuestión de la inserción sociolaboral de los jóvenes siguiendo los nuevos dictados integrales de la UE, la tónica general que presentan las normas autonómicas en este aspecto es la de incorporar medidas de fomento de la contratación de jóvenes dentro de programas de incentivo de la con-

1. La numeración romana que constará junto a la CCAA que se cite corresponde a la misma referencia numérica con la que aparecen las normas por CCAA que se listan en el Anexo.

tratación bien generales o bien particulares para determinados colectivos desfavorecidos. En este último caso las cuantías subvencionables varían en función del colectivo y tratándose de jóvenes la diversidad autonómica presenta ejemplos tanto de incremento como de reducción de la cuantía subvencionable en relación con otros colectivos², e incluso modulando al alza la cuantía cuando el joven desempleado que se contrata es mujer o discapacitado.

Tal es el supuesto, por ejemplo de Cantabria (IV), subvencionándose la contratación indefinida de jóvenes menores de 25 años con hasta 3.606 euros, pero que se incrementa a 4.808 si fueran además mujeres o discapacitados. Igualmente en Murcia (III), la contratación indefinida de joven menor de 25 años se subvenciona con 4.800 euros, que se incrementan en 600 euros mas si fuera mujer o parado de larga duración, y siendo de 6.000 euros en caso de contratación de persona con discapacidad.

Solo excepcionalmente es posible encontrar entre las normas autonómicas programas de fomento del empleo particularmente dirigidos a los jóvenes. Uno de tales casos lo presenta Castilla y León (II) donde en un único programa de ayudas financieras para apoyar el Empleo Joven (para menores de 30 años), incluye las modalidades de fomento de la contratación por cuenta ajena, el autoempleo y la integración de jóvenes en empresas de economía social.

Destaca también el Principado de Asturias (XII) con un programa de subvenciones para la contratación laboral de jóvenes titulados (universitarios o de formación profesional) menores de 30 años que contempla tanto la contratación indefinida e actividades acordes con el nivel de estudios, como la contratación en prácticas, su conversión en indefinidos, o la contratación en relevo indefinida o duración determinada³.

Igualmente, la Comunidad de Madrid (V) acoge un interesante programa de ayudas destinadas a Pymes que estén promovidas por jóvenes menores de 30 años y que a su vez contraten con carácter indefinido y a tiempo completo a jóvenes también de edad inferior a 30 años⁴.

2. Así por ejemplo en Extremadura (I) la subvención por contratación indefinida de jóvenes es de superior cuantía (4.500 euros) de la prevista para otros desempleados (3.000) Supuesto contrario lo presenta Cantabria (IV) en su programa de ayudas a la contratación estable para determinados colectivos, en el que las ayudas por contratación de menores de 30 años (hasta 3.005 euros) son inferiores a la prevista para mayores de 45 años, mujeres o desempleados con especiales dificultades de inserción social (hasta 4.508 euros).

3. Las subvenciones consisten en porcentajes de los costes laborales por contratación (variable según modalidad; por ejemplo, 40% en caso de indefinido o 100% si es en prácticas), con topes máximos mensuales y durante un plazo determinado (con carácter general 12 meses, excepto por contratación indefinida que se amplía a 24 meses)

4. Básicamente se concede la cantidad de 4.000 euros por contrato, incrementándose en 1.000 euros mas si fuera joven discapacitado.

Asimismo, los programas autonómicos en fomento de la contratación que incluyen o refieren a jóvenes, suelen acoger tanto la directa indefinida como la conversión de previo contratos temporales, si bien las cuantías subvencionables suelen variar entre sí, siendo superior en el primer caso de contratación directa⁵.

Por otro lado, y aun cuando siguiendo la tónica nacional y comunitaria, los programas autonómicos que incluyen medidas de fomento de la contratación de jóvenes refieren por lo general a la ocupación estable (bien sea directa, bien por conversión de previos contratos temporales), sin embargo es posible encontrar algunas actuaciones que incentivan la contratación temporal en determinadas circunstancias o para determinados colectivos y que, en uno u otro caso, quedan acogidos también los jóvenes.

En el primer caso puede señalarse la iniciativa de Aragón (II) de fomento del relevo generacional en el mercado de trabajo, consistente en la incentivación de la contratación mínima de 12 meses de jóvenes menores de 30 años (e inscritos como desempleados como mínimo 12 meses antes) en modalidad de contrato de relevo o por sustitución de trabajadores por anticipación de la edad de jubilación (la cuantía subvencionable es de 1500 euros por contrato).

En el segundo caso, también Aragón (II) con un programa de promoción de la contratación temporal de personas pertenecientes a grupos en procesos de normalización laboral o en situación de exclusión social, entre los que se encuentran los jóvenes menores de 25 años procedentes de centros y residencias de menores en dificultad y en situación de conflicto social. La contratación ha de ser de duración mínima de 6 meses, concediéndose la cuantía de 150 euros por cada mes de duración del contrato, con un máximo de 3.600 euros.

Sin embargo, estas iniciativas autonómicas de ayudas por la contratación temporal de jóvenes adolecen por lo general de medidas correctoras que eviten la posible precariedad de estas soluciones de empleo temporal. En este sentido resultaría mas que aconsejable actuaciones como la contemplada en el País Vasco (II) consistente en subvencionar los contratos de duración determinada con jóvenes, pero con compromiso de conversión en indefinido.

Asimismo es de destacar aquellas iniciativas autonómicas que concentran el esfuerzo incentivador en la contratación de jóvenes pero en determinados sectores de actividad. Tal es el caso de Andalucía (VI) donde la contratación indefini-

5. Así por ejemplo País Vasco (II), concediéndose 6.000 euros por contratación indefinida, mientras que la cuantía es de 3.000 cuando es por conversión; igualmente en Cantabria (IV), subvencionándose con hasta 3.005 la contratación estable de un menor de 30 años, si bien se reduce a 1.650 euros en caso de transformación de temporales a indefinidos, tratándose del mismo colectivo. Excepcionalmente, en la Comunidad Valenciana (VII) la cuantía de 4.000 euros se ofrece tanto por contratación inicial indefinida como por transformación de previo temporal con jóvenes menores de 30 años como beneficiarios (5.000 euros si fuera además mujer).

da (o por transformación de un previo contrato temporal) de jóvenes menores de 30 años se incentiva en cuantía superior si se efectúa en los sectores indicados (servicios, construcción, comercio, hostelería, nuevas tecnologías, audiovisual, etc.) Igualmente en Cantabria (VI) existe un programa de fomento del empleo en prácticas y para la formación en sector de la distribución comercial minorista.

Por otro lado, y en sede de contratación temporal, algunas CCAA no dejan escapar la posibilidad de fomentar la contratación en prácticas o para la formación de los jóvenes aun bajo determinados condicionamientos que van mas allá de los señalados en la normativa estatal para estos contratos y que obviamente varían de unas a otras CCAA que así lo recogen.

Así por ejemplo, en Castilla-La Mancha (IV) se subvenciona la formalización de un contrato de formación con jóvenes que, junto a la edad y falta de titulación requerida para el contrato en prácticas (tal y como se dispone en el art.11 del ET), no hubiera pertenecido con anterioridad a la plantilla de la empresa, y siempre que dicha contratación se efectúe para actividades artesanales y de oficios [la cuantía de la subvención podría ascender hasta 3.600 euros por el primer año de contratación y hasta 1.800 euros por el segundo año] Sin embargo, no se contempla medidas algunas de incentivación a la posterior conversión de dicho contrato en indefinido. Supuesto que sí se incluía en el programa de fomento del empleo de Asturias (II) en el que al margen de la subvención destinada a la contratación en prácticas y para la formación (1.900 euros), se añade otra por conversión de tales contratos en indefinidos, diferenciándose la cuantía según si la contratación inicial hubiera sido o no subvencionable (350 euros en el primer caso, y 2.250 euros en el segundo).

Caso singular lo presenta Cantabria (IV) con un programa de fomento de la contratación indefinida en el que se inserta un apartado especial referido a ayudas a la contratación de jóvenes desempleados menores de 25 años. Y la singularidad se expresa en sus medidas de apoyo a la contratación en prácticas, al contemplar dos modalidades diferenciadas que en esencia permitiría ampliar el campo de posibilidades que ofrece este tipo de contrato tal y como está ordenado normativamente. En esencia prevé un primer tipo de contratación en prácticas, ciertamente alejado del previsto en el art.11, al exigir no solo que se celebre exclusivamente con titulados universitarios, de Formación profesional de 2º o de ciclo superior, y para actividades o procesos productivos vinculados a proyectos de I+D, sino que además exige que la duración mínima del contrato sea de un año, a lo que se añade incluso, y aquí se encuentra su particular novedad, que el contrato pueda ser de duración superior a dos años (la cuantía subvencionable se modula consecuentemente con la duración del contrato: en caso de ser inferior a 2 años se percibiría hasta 1.803 euros, incrementándose hasta 2.404 si el contrato fuera igual o superior a dos años) Junto a ello, se prevé una segunda modalidad de contrato en práctica subvencionable, con expresa referencia a que se trata de la contemplada en el

art.11 del ET, pero añadiendo como precisiones novedosas con relación a la normativa estatal que la duración del contrato fuera como mínimo de un año, y con compromiso de contratación fija a su finalización (en esta modalidad la cuantía subvencionable es superior: 3.005 euros) Estos mismos condicionamientos (y cuantía) se repiten para las ayudas a la contratación en formación.

Ahora bien, todo este panorama ordenador en materia de incentivación del empleo juvenil que presentan las CCAA habrían de sufrir los necesarios retoques exigibles por la aparición del RD Ley 5/2006, de 9 de junio, para la mejora del crecimiento y del empleo, y mas concretamente por obra de la nueva definición de las medidas de impulso de la contratación indefinida que tienen a los jóvenes como beneficiarios, y que se expresan en dos líneas diferenciadas.

Por un lado, señalándose en su art. 2.1 unas cuantías de bonificación en la cuota empresarial por contratación indefinida de jóvenes de 16 a 30 años (ambos inclusive), consistente en 66,67 euros al mes (800 euros al año) durante los primeros cuatro años de vigencia del contrato (una cuantía que es inferior a la prevista para contratación de mujeres, pero superior a la señalada para parados de larga duración), y que en consecuencia viene a suplir la ausencia hasta entonces de una bonificación por contratación de jóvenes en los sucesivos programas de fomento del empleo (el último previsto en la Disposición Adicional 50ª de la Ley 30/2005, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2006, y que ha quedado derogada expresamente, excepto en dos de sus apartados, por el RD Ley 5/2006).

Y por otro lado, como segunda línea de incentivación diferenciada de la anterior, se sitúa la contratación de trabajadores en situación de exclusión social, pero solo y exclusivamente los que como tales se mencionan en la Disposición Adicional 2ª del propio RD Ley, y entre los que se incluyen a los jóvenes mayores de 18 años y menores de 30, procedentes de instituciones de protección de menores⁶. Pero a diferencia de la línea anterior donde únicamente se incentiva la contratación indefinida, tratándose de estos jóvenes en situación de exclusión se fomenta no solo su contratación indefinida, con cuantías sensiblemente inferiores a las previstas para jóvenes que no sufran de tal condición (50 euros de bonificación en la cuota mensual, o 600 euros al año, durante 4 años) (lo que ya de por sí permite dudar de su capacidad de incentivación desde el punto de vista empresarial), sino que además se extiende también para ellos la excepcionalidad, inicialmente contemplada tan solo para las PCD, de un incentivo por contratación temporal, y en principio cualquiera que fuera la modalidad, al no incluirse en el RD Ley mención alguna al respecto (a diferencia de lo que sucede tratándose de la

6. Aun cuando en las otras categorías de personas en situación de exclusión social no es difícil imaginar la alta presencia de jóvenes, como sería el caso de personas con problemas de drogadicción o alcoholismo en procesos de rehabilitación o reinserción social, o menores en situación de libertad vigilada.

contratación temporal de PCD, como posteriormente se verá) Sin desdeñar obviamente la preocupación demostrada por el legislador por la contratación de personas con especiales circunstancias personales y en consecuencia con también especiales dificultades de acceso al empleo, hasta el punto de admitir la conveniencia de su empleabilidad siquiera temporal, como ya resultaba tradicional con relación al empleo de las PCD, no obstante surgen cuanto menos ciertos recelos y dudas sobre si la línea de la incentivación económica es la mejor opción al menos observando la escasa cuantía prevista en la norma (47,67 euros de bonificación en la cuota empresarial, o 500 euros al año, durante la vigencia del contrato) Desde esta consideración, quizás sean las actuaciones programadas en ámbitos autonómicas dirigidas a la inserción sociolaboral de jóvenes en estas mismas circunstancias de especiales dificultades las que puedan estar consiguiendo mayores logros⁷, especialmente las que implican de forma particular a las empresas en procesos o itinerarios de formación combinada con empleo.

2.1.2. Incentivos al autoempleo

Con carácter general las referencias a jóvenes como beneficiarios de programas de ayuda al empleo autónomo suelen incluirse también en programas general de fomento del empleo, y en consecuencia escasamente destinados a ellos en particular. Asimismo, las alusiones a los jóvenes como beneficiarios suelen limitarse a la concreción de la edad (por lo general menores de 30), aun cuando en algunos casos se añaden condiciones de desempleabilidad previa u otras exigencias determinadas⁸.

Asimismo, la naturaleza de las ayudas por autoempleo juvenil es también de signo muy variado y divergente entre las CCAA que acogen este tipo de programas, si bien suele ser común en todos ellos la concesión de una subvención financiera por intereses de préstamos, y en menor medida una subvención a fondo perdido por inicio de actividad de cuantía mas o menos uniforme entre las disposiciones autonómicas que así la prevén⁹. Junto a ello, es posible observar algunas peculiaridades añadidas, ciertamente mas excepcionales, como son la prestación de asistencia técnica (para informes de viabilidad del proyecto, aseso-

7. Por ejemplo en La Rioja (III) las empresas con proyectos de amplia inserción que contraten como mínimo a 10 desempleados al año (de los cuales un alto porcentaje ha de ser mujeres, personas con riesgo de exclusión o menores de 25 años inscritos como desempleados al menos 6 meses en el año anterior) obtiene una subvención de cuantía variable en función del número de contrataciones (entre 10 y 25 contrataciones, se percibe un máximo de 3.606 euros por trabajador contratado; contratando mas de 25 trabajadores, la cuantía máxima es de 4.208 por trabajador).

8. Es el caso de Andalucía (IX), donde se exige particularmente que se traten de jóvenes que se incorporen al mercado de trabajo procedentes de instituciones de protección y reforma.

9. La cantidad de hasta 9.000 euros para inicio de actividad se prevé en Andalucía (IX) De forma similar, en la Región de Murcia (III) se conceden 4.500 euros para desempleados menores de 25 años que inicien una actividad como autónomo, si bien se incrementa hasta 5.900 si fuera discapacitado.

ramiento, etc.)¹⁰, medidas de apoyo a las primeras contrataciones realizadas por el trabajador autónomo¹¹, o ayudas para costes de cotización en el Régimen de Autónomos cuya cuantía suele ser superior a la general tratándose de determinados colectivos entre los que se encuentran los jóvenes¹².

Una iniciativa singular en este contexto de fomento de autoempleo de los jóvenes lo presenta Castilla-La Mancha (I) con su Programa «Emprende-Joven» para quienes han terminado sus estudios reglados y quieren iniciar su propio proyecto empresarial. Las ayudas previstas contemplan un curso formativo de emprendedor, una compensación económica por la participación en el mismo, y una ayuda-préstamo para financiar la actividad empresarial¹³.

2.1.3. Programas específicos de inserción con «formación / empleo»

Frente al mayor grueso que constituyen las iniciativas autonómicas que directamente se destinan a incentivar económicamente a las empresas por la contratación, por lo general estable, de los jóvenes, o que propician el autoempleo para ellos, son ciertamente escasas las CCAA que complementan este tipo de medidas con otras que pongan el acento en las fases previas a la ocupación, esto es, programas que tengan como objetivo primordial proporcionar a los jóvenes una formación básica y/o profesional que les posibilite su incorporación a la vida laboral.

Por su carácter aislado y precisamente por la importancia que pueden revestir estos programas, merece destacarse aquí tres concretas iniciativas autonómicas.

Por un lado, se encuentra el ejemplo de la Región de Murcia (II), con su Iniciativa de fomento de empleo juvenil 2006-2007 «Activa Joven», que pretende básicamente ofrecer un contrato de trabajo de 9 meses como mínimo a jóvenes desempleados sin experiencia laboral con el fin de adquirir la práctica necesaria, y romper así la barrera del primer acceso, que le permita integrarse definitivamente

10. Es el caso en Castilla y León (III). Igualmente en Andalucía (IX), con ayudas económicas para financiar el coste de la contratación de servicios externos de asesoramiento y gestión (de hasta 4.000 euros).

11. Asimismo, en Andalucía (IX) en caso de primeras contrataciones de carácter indefinido o transformaciones de previos contratos temporales en indefinido que realice de forma simultánea el trabajador autónomo. La cuantía es de hasta 5.000 euros por contrato o transformación, con un máximo de 5 contrataciones y siempre que la duración de las mismas sea al menos de cuatro años

12. Así por ejemplo en Cantabria (III), el importe máximo de este tipo de ayuda es de 2.850 euros, pero que asciende hasta 5.800 euros para menores de 30 años, mujeres, mayores de 45 y personas con discapacidad.

13. Incluso si tras el curso de emprendedor no iniciara la actividad por cuenta propia, el joven podrá solicitar el Aval-Emprende, previsto para jóvenes que busquen empleo por cuenta ajena, y que consiste en una ayuda de 6.012 euros que se otorgará a la empresa que formalice con el poseedor del Aval-Emprende un contrato indefinido a jornada completa.

en el mercado laboral. El presupuesto de base es pues ampliar el espectro ofrecido por las fórmulas tradicionales de promoción del empleo juvenil (contratos en prácticas y para la formación), articulando en definitiva un mecanismo de discriminación positiva que mejore la empleabilidad de los jóvenes. Los beneficiarios de esta Iniciativa han de ser menores de 25 años, encontrarse inscritos como desempleados al menos 6 meses antes, carecer de experiencia laboral (no haber trabajado mas de 180 días en los últimos 24 meses) y suscribir un documento de adhesión a la Iniciativa, comprometiéndose a cumplir sus condiciones. El programa consiste básicamente en la elaboración de un itinerario personalizado para el joven en el que, tras una entrevista con un tutor, éste informa sobre sus aptitudes para suscribir un contrato bajo los términos del programa, indicando en su caso para qué tipo de ocupación resultaría mas idóneo. Si no se considerase apto por presentar limitaciones que requirieran previamente la realización de algún tipo de actividad formativa o educación, el tutor recomendaría la que considerara mas idónea, derivándole al órgano gestor correspondiente (cursos de FP ocupacional, programas específicos para colectivos con riesgos de exclusión social, etc.) Tras realizar estas actividades y nueva entrevista con el tutor, se determinaría su aptitud para la suscripción de un contrato de trabajo. En el caso de considerar al joven como apto (o lo que es lo mismo, con la «condición de beneficiario cualificado de la iniciativa»), se le oferta el acceso a un contrato de 9 meses, como mínimo, utilizando los incentivos a la contratación articulados como medidas activas (contratación indefinida, autoempleo, incorporación como socios en cooperativas o sociedades laborales, contratación temporal, programas de desempleados para obras o servicios de interés general y social por organismos locales y administrativos, etc.).

El segundo de los supuestos mencionados es el de Cantabria (VII) contemplando los denominados «Programas de Garantía Social» que incluye modalidades en los que como parte de la enseñanza de formación profesional, se efectúan prácticas en empresas o centros de trabajo (modalidades de Iniciación Profesional en centros docentes privados; de Talleres Profesionales; y para alumnos con necesidades educativas especiales, destinados a jóvenes discapacitados) Y junto a ellas se encuentra la modalidad de Formación-Empleo para menores de 21 años en los que ya sí se ordena una formación combinada con la ocupación en determinados perfiles profesionales que la propia convocatoria señala (como por ejemplo, artes gráficas, electricidad y electrónica, hostelería y turismo, industrias alimentarias, edificación y obra civil, etc.) En este caso, el programa tiene una duración mínima de un año y consta de dos fases. La primera, de formación inicial en el perfil subvencionado, tiene una duración de seis meses. Y en la segunda, durante otros seis meses, se continúa la formación en alternancia con el trabajo en un puesto productivo de la rama profesional en el que se esté formando a los jóvenes. Esta ocupación se efectúa preferentemente mediante contratos en formación, de duración mínima de seis meses y desarrollando un mínimo del 50% del trabajo efectivo, celebrados por entidades beneficiarias de las subvenciones (entidades loca-

les o asociaciones empresariales sin ánimo de lucro) o por las empresas que colaboren en los programas¹⁴.

Y finalmente en la Comunidad Valenciana (V), el Programa Salario Joven en empresas, para jóvenes desempleados menores de 30 años y sin experiencia laboral que hayan participado en cursos de formación profesional ocupacional organizados por el servicio de empleo de la Comunidad. Los beneficiarios de las ayudas previstas son tanto entidades promotoras de los itinerarios de inserción, como aquellas entidades empleadoras que contraten a desempleados participantes en el programa. La cuantía de las ayudas destinadas a las primeras se determinará en función del número de desempleados que atiendan en el itinerario de inserción, así como en función de las inserciones que consigan y según modalidad (estable, temporal, en autoempleo, a jornada completa o parcial, etc.) Sin embargo las entidades empleadoras percibirán la ayuda prevista por contratación solo en el caso de que ésta fuera de carácter estable inicial o por transformación de previos contratos temporales de los jóvenes participantes en el proyecto.

2.2. Programas autonómicos singularizados o «integrados» a favor de la inserción sociolaboral de los jóvenes

Dos son los ejemplos más claros dentro de las CCAA que han puesto en marcha planes integrales que responden de forma general a las nuevas directrices diseñadas por la UE a través del Pacto Europeo de la Juventud.

La primera de ellas en el Plan Integral de Juventud de la Junta de Andalucía 2005-2008 (VII), en cuya exposición de motivos precisamente se resalta el deber de los poderes públicos de «fomentar, promover y coordinar actuaciones en materia de juventud desde una perspectiva social, amplia y dinámica mediante el establecimiento de un marco integral por el que se instrumente el diseño, desarrollo y seguimiento de las mismas», pero a la vez con un marcado carácter transversal incorporando el componente juvenil en todas las políticas, ya sea de empleo, vivienda, salud, ocio o cultura. Tal pues es el objetivo de este plan en el que se diseñan las principales áreas de actuación y señalando por cada una de ellas los objetivos a alcanzar y las acciones a emprender. Así, concretamente en el área de emancipación, referido a la posibilidad para las personas jóvenes de desarrollar proyectos vitales autónomos, se definen varios objetivos: en primer lugar, incidir en la formación específica como estrategia en la incorporación laboral de la juventud, mediante el refuerzo de la formación continua y ocupacional; en segundo lugar, establecer prácticas en centros de trabajo como estrategia de acercamiento al ámbito laboral, mediante el desarrollo por ejemplo de programas de prácticas

14. Las cuantías de las subvenciones se destinan básicamente a sufragar costes de personal formados, gastos de funcionamiento ocasionados por el desarrollo del programa y costes por el establecimiento de un seguro de accidentes y responsabilidad civil para los alumnos.

profesionales en empresas innovadoras; en tercer lugar, conseguir un proceso adecuado de atención a los jóvenes en materia de empleo que garantice la igualdad de oportunidades, a través del desarrollo de programas que compatibilicen formación y empleo, o estableciendo itinerarios personalizados de inserción y experiencias profesionales para el empleo; y finalmente, el objetivo de mejorar la calidad y las condiciones de seguridad en el empleo de los jóvenes, propiciando particularmente la inserción laboral de jóvenes en riesgo de exclusión social.

Un esquema similar se presenta en la Ley integral de juventud de las Islas Baleares (XI), marcando igualmente la transversalidad como principio rector en la organización en materia de juventud y la coordinación administrativas de las diferentes políticas sectoriales que afecta a la juventud en los ámbitos de la inmigración, ocio, emancipación basada en el acceso al empleo y la vivienda, educación y formación, etc. Esta ley da un importante paso adelante no solo delimitando las competencias en materia de juventud de las distintas administraciones publicas de la CCAA, sino incluso diseñando los contenidos prioritarios de los planes autonómicos de juventud y su proceso de elaboración.

3. LA INSERCIÓN SOCIOLABORAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

3.1. El planteamiento comunitario

El acercamiento de las políticas comunitarias a la cuestión de la discapacidad ha sido tradicionalmente sustentado sobre la creencia de que la discapacidad es una desviación de la normalidad, y como tal la orientación en los contenidos de dichas políticas, al menos en su fase inicial, tenía como finalidad la rehabilitación, esto es, intentar compensar tal desviación ayudando a las personas discapacitadas a situarse lo mas cerca posible de la sociedad entendida como normal. Dentro de este contexto, la desventaja que presentaban los discapacitados en el mercado de trabajo no se planteaba como objetivo prioritario, ni tan siquiera destacado en el seno de dichas políticas, por cuanto la finalidad de las mismas se situaba en procurar la integración social de los discapacitados a través de medidas de rehabilitación y de educación, junto a aquellas otras instrumentales de información y concienciación social acerca de los problemas de las personas con discapacidad. A esta filosofía responde el primer programa 1974-1979 para la reintegración profesional y social de los minusválidos, establecido en la Resolución del Consejo de 27 de junio de 1974¹⁵, y en cierto modo también la Resolución del Consejo de 21

15. DOC nº 80 de 9 de julio de 1974. Este programa planteaba la necesidad de mejorar las relaciones entre la persona minusválida y la sociedad, así como salvaguardar y desarrollar su capacidad de actuar, como vía para facilitar la integración laboral de los minusválidos, pero adolecía de una total imprecisión y falta de claridad en la concreta delimitación de las medidas necesarias a adoptar, limitándose a declarar el impulso a acciones o proyectos que se plantearan desde los Estados miembros.

de diciembre de 1981, sobre integración social de los minusválidos¹⁶, cuyo sentido vuelve a ser el impulso de las acciones de integración desarrolladas hasta el momento, así como la promoción de las ayudas técnicas a las mismas.

La Recomendación del Consejo de 24 de julio de 1986 sobre empleo de los minusválidos en la Comunidad¹⁷, representa un cambio de óptica en los objetivos y en el planteamiento mismo de la acción comunitaria, al poner el acento, por primera vez, en la igualdad de oportunidades en materia de formación y empleo para las personas con discapacidad, quizás como efecto reflejo y necesario de las elaboraciones que a la fecha se estaban desarrollando, en el mismo sentido, en relación con la igualdad de oportunidades de las mujeres¹⁸. Esta Recomendación fue el inicio, ya en la década de los 90, de todo un proceso de reflexión sobre contenidos y orientaciones en el que se va abriendo paso la necesidad de una acción política que ponga el acento en la idea de la integración mas que en el objetivo de la adaptación, como la clave de la inserción de las personas discapacitadas en la sociedad. En este proceso se abandona la consideración de la discapacidad como una cuestión médica o asistencial por otra que la concibe como un derecho humano, reemplazándose las prácticas de la compensación de las anormalidades, por otra de remoción por la sociedad de las barreras para la inclusión de todos sus miembros, poniéndose el énfasis en la necesidad de acciones globales que incluyan la dimensión de la discapacidad en las políticas sobre aspectos sociales y económicos.

Esta es precisamente la nueva orientación que se expresó en la Comunicación sobre igualdad de oportunidades y no discriminación en materia de discapacidad de 30 de junio de 1996¹⁹, cuya filosofía inspiradora no era tanto eliminar las deficiencias que provocan la discapacidad, sino evitar que ésta impidiera a la persona que la sufre acceder por igual y de forma efectiva a los diversos servicios y prestaciones de la sociedad. Bajo estos parámetros, la Comunicación enumera una serie de campos en los cuales los Estados miembros habrían de actuar activamente para alcanzar la igualdad de oportunidades (en los sistemas de educación y formación; en el mercado de trabajo; en los sistemas de seguridad social; en la colaboración con ONG; en el ámbito de la concienciación y opinión pública, etc.).

16. DOC n° 347 de 31 de diciembre de 1981.

17. DOL n° 225, de 12 de agosto de 1986.

18.-En dicha Recomendación se diseña, ya de forma mas coherente y programada, una serie de posibles medidas a adoptar, dentro de las correspondientes políticas nacionales, para alcanzar el objetivo de la igualdad de trato en los ámbitos del empleo y la colocación, la readaptación y formación profesionales, y de la protección social.

19. COM (96) 406 final. Como se observa, ya se utiliza por primera vez el término discapacidad y no minusvalía para obviar así cualquier finalidad asistencial o de rehabilitación del conjunto de medidas programadas, a la vez que precisamente se conceptúa la discapacidad como una deficiencia (de naturaleza física, psíquica, sensorial o intelectual) que impide a la persona participar, bajo criterios de igualdad y efectividad, en todos los aspectos de la vida de la comunidad.

Esta decidida apuesta sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, va a arrastrar elementos de cambio en el propio diseño estructural de la acción comunitaria mantenida hasta el momento. Así, por un lado, la Comunidad toma conciencia del valor añadido que la misma puede aportar en el plano de las acciones de los Estados miembros. Aun sobre la base de que la responsabilidad primera para avanzar en este campo compete a los Estados miembros, la Comunidad adopta un compromiso de mayor refuerzo a las políticas nacionales que va a implicar, no solo el impulso y la colaboración financiera en las medidas que sea adoptaran en el seno de los Estados miembros, sino también y esencialmente el diseño y clarificación de unos objetivos comunes, la identificación de las mejores prácticas, el intercambio estructurado de informaciones útiles entre los Estados miembros y la evaluación de las medidas apropiadas en cada uno de ellos. Junto a ello, y por otro lado, la nueva orientación comunitaria también implica el abandono de la sectorialidad en el tratamiento de la discapacidad, y mas concretamente la pérdida de entidad de la integración laboral de los discapacitados dentro del objetivo mas general de igualdad de oportunidad, de modo que una esfera importante de la misma lo constituirá precisamente la igualdad de oportunidades en el mercado de trabajo, siendo a su vez parte integrante de las actuaciones dirigidas a la eliminación de la segregación y de la exclusión social.

De este modo empieza a cristalizar la tendencia a la transversalidad de la discapacidad en las políticas comunitarias, es decir, a la integración de la discapacidad como factor de consideración en programas, proyectos y políticas de orden socioeconómico, a la vez que toma forma en los posteriores textos comunitarios como factor de discriminación. El punto de arranque se sitúa en el Tratado de Ámsterdam de 1997 introduciéndose un nuevo art.13 en el Tratado constitutivo de la CE que va a provocar efectos directos en el consiguiente tratamiento comunitario en materia de discapacidad. Este nuevo art.13, no solo menciona a la discapacidad, junto a otras circunstancias, como factor de discriminación prohibida y frente a la que el Consejo podrá adoptar las medidas necesarias, sino que también incluye una declaración relativa a las personas discapacitadas, como refuerzo de la garantía anterior, y por la cual la Comunidad se compromete a que, al momento de adoptar medidas de aproximación de la legislación de los Estados miembros, sus instituciones tengan en cuenta las necesidades de las personas discapacitadas. Y así ha sido, contemplándose la discapacidad tanto en el plano del empleo como en el de la integración social, y que son actualmente los dos grandes ámbitos de actuación comunitaria.

En el ámbito del empleo, se han sucedido continuas mejoras en el Proceso de Luxemburgo, en el que consiste la Estrategia Europea de Empleo puesta en marcha en 1997, para acoger la discapacidad más allá de la directriz originaria de igualdad de oportunidades. Así, entre las Directrices para el Empleo de 1999, se incorpora una nueva Directriz nº 9, «un mercado de trabajo abierto a todos», diseñada para hacer mas fácil la integración de las personas discapacitadas, al expre-

sar que cada Estado miembro «prestará especial atención a las necesidades de las personas minusválidas, las minorías étnicas y otros grupos y personas que puedan verse desfavorecidas, y elaborará medidas preventivas y activas que faciliten la integración de todos ellos en el mercado de trabajo». Asimismo, en el Consejo Europeo de Lisboa (marzo de 2000) se incorporaron dos nuevas prioridades a las ya existentes: la modernización de la protección social y la promoción de la integración social respecto de colectivos desfavorecidos y/o discriminados, de modo que los Estados miembros, al aplicar las directrices para el empleo, habría de tender hacia un alto grado de coherencia con estas dos nuevas prioridades.

Esta inclusión de las personas con discapacidad dentro de los grupos desfavorecidos y/o discriminados, necesitados de una especial atención cara a su integración y mantenimiento en el mercado de trabajo, va a continuar como una constante en posteriores actuaciones desde la Comunidad, implicando así la consideración del colectivo de discapacitados al mismo nivel de desventaja y desfavorecimiento social, y particularmente en el empleo, que colectivos pertenecientes a minorías étnicas, inmigrantes, u otros grupos que adolecen de factores claros de exclusión social. Una perspectiva de tratamiento que probablemente esté dando mejores frutos que desde un exclusivo plano de igualdad de oportunidades en el empleo, como pilar directriz para los Estados miembros, que hoy por hoy se canaliza básicamente en materia de igualdad por razón de sexo.

Ahora bien, el refuerzo de la inserción y reinserción social de las personas discapacitadas desde el ámbito de la integración social, no ha significado en modo alguno abandonar los esfuerzos desde el mas genérico pilar de la igualdad de oportunidades y mas concretamente con relación al mercado de trabajo. Y de ello es buena prueba la Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, y que como su nombre indica, pretende establecer un marco general para que se respete el principio de igualdad de trato de las personas, independientemente de circunstancias de religión o convicciones, edad, orientación sexual o discapacidad. Una igualdad de trato que de nuevo se acoge desde una perspectiva sectorial, es decir, en un ámbito concreto como es el del empleo y la ocupación.

En relación con la discapacidad, el objetivo es precisamente reforzar las medidas de acción a favor de la igualdad de oportunidades en el empleo y la ocupación por cuanto la propia Directiva toma conciencia de que la discriminación por discapacidad en el mercado de trabajo no deriva tanto de la escasez de puestos de trabajo o la falta de formación profesional de los discapacitados, como de la existencia de lugares y puestos de trabajo inadecuadamente adaptados y del diseño inapropiado de la organización del trabajo. Es la identificación de estos factores que impiden la igualdad de acceso y mantenimiento del empleo de las personas con discapacidad lo que constituye la novedad y el mérito de esta Directiva en este

punto particular. Y una vez identificados tales factores, consecuentemente procede a articular una serie de medidas de acción y lucha contra los mismos. Sus expresiones son, en primer lugar, la necesidad de ajustes razonables en función de la discapacidad, esto es, identificando al empresario como principal obligado a realizar ciertos ajustes, tanto desde el punto de vista estructural como organizativo, a la hora de emplear a personas con discapacidad²⁰, teniendo en cuenta no obstante que no se trata de una obligación que se imponga de forma directa por la Directiva a los empresarios, sino que se trata de una actuación que correspondería a los Estados miembros llevar a cabo a través de las correspondientes reformas legislativas (con un plazo de transposición que finaliza en diciembre de 2006), quienes además habrían de perfilar el contenido de esa obligación empresarial ante la falta de precisión desde la misma Directiva del alcance y contenido de dichos ajustes²¹. Y en segundo lugar, el refuerzo y la insistencia en la Directiva de la posibilidad de adoptar o mantener medidas específicas de acción positiva, con el fin de prevenir o compensar las desventajas ocasionadas por razón, entre otras circunstancias, de discapacidad²². Conforme a ello, se admite la inicial adecuación al principio de igualdad de trato de ciertas prácticas nacionales consistentes, no solo o únicamente en mayores incentivos o beneficios económicos por la contratación de personas discapacitadas en relación con otros colectivos desfavorecidos en el mercado de trabajo, sino también aquellas otras más singulares y que pudieran adolecer de ciertas críticas en torno a su adecuación, como son los cupos o cuotas de puestos de trabajo reservados a trabajadores con discapacidad, tal y como precisamente se ordenan en la normativa española.

20. De este modo, el art.5 de la Directiva impone a los empresarios la obligación de tomar «las medidas adecuadas, en función de las necesidades de cada situación concreta, para permitir a las personas con discapacidad acceder al empleo, tomar parte en el mismo o progresar profesionalmente, o para que se les ofrezca formación».

21. En una primera aproximación tales medidas podrían ser tanto de carácter estructural como organizativo: las primeras por referencia básicamente a aspectos físicos de accesibilidad y de adecuación de las instalaciones empresariales y de los medios técnicos de producción a las concretas discapacidades que pudieran adolecer los trabajadores; y las segundas generalmente referidas a la consideración de la discapacidad en la formulación de sistemas de selección de personal, de coberturas de puestos de trabajo, de promoción o ascensos, de acceso a programas o cursos de formación profesional promovidos o financiados por las empresas para su propio personal, de ritmos y pautas de trabajo, así como de criterios de determinación de personal excedente a efectos de procedimientos de regulación de empleo.

22. Concretamente en su art.7 incorpora un segundo párrafo destinado precisamente a reafirmar que, con relación a las personas con discapacidad, el principio de igualdad de trato no es obstáculo al derecho de los Estados miembros de mantener o adoptar disposiciones relativas a la protección de la salud y seguridad en el lugar de trabajo, como medidas dirigidas a crear o mantener facilidades que tengan por objeto proteger o fomentar la inserción de dichas personas en el mundo laboral.

3.2. Marco nacional y autonómico

Aun cuando las iniciativas autonómicas con relación al fomento del empleo de las personas con discapacidad suelen fundamentarse en previos acuerdos regionales de carácter general de promoción del empleo en el respectivo ámbito de la CCAA, desarrollando líneas de actuación diseñadas en los mismos y que tienen como destinatarios a trabajadores pertenecientes a este colectivo, lo cierto es que por lo general no hacen mas que seguir de un modo mas o menos fiel la propia vía abierta por las actuaciones normativas estatales, en un primer momento, y con posterioridad siguiendo la estela marcada por la UE con relación a las personas con discapacidad, al menos en línea de principios.

Es decir, los programas de fomento del empleo de la integración laboral de las personas con discapacidad apenas si han sido innovadores, al menos desde el punto de vista cualitativo, limitándose por lo general a acoger y concretar, en virtud de las competencias asumidas en la materia, y con cargo a los presupuestos autonómicos respectivos, las grandes líneas de actuación que han venido creadas y marcadas por normativa estatal aparecida a lo largo del tiempo.

Y precisamente por este motivo, las CCAA terminan por reproducir el mismo defecto del que adolecen las normas estatales referidas al fomento del empleo de las personas con discapacidad, esto es, la ausencia de una programación conjunta, coherente e integrada a favor de la integración sociolaboral de estas personas. La existencia de planes separados, diversificados entre si, y desarrollados en distintas normas, es lo que ha primado y lo que en general sigue primando en la normativa estatal (a pesar de serios esfuerzos integradores como el planteado en el II Plan de Acción para las personas con discapacidad 2003-2007), y por irradiación también en la de ámbito autonómico. Solo excepcionalmente puede encontrarse normas autonómicas que en un solo texto contemple el conjunto de ayudas y subvenciones destinadas al fomento del empleo de las personas con discapacidad [ejemplo paradigmático es este sentido la Comunidad Valenciana (VI)]²³, y también salvo contadas excepciones que merecen la pena destacarse, los ámbitos de actuación que se configuran como esferas de actuación separada para conformar planes también diferenciados se concentran en los siguientes:

- a) fomento del empleo en los Centros Especiales de Empleo (en adelante, CEE), articulándose a través del propio fomento de tales centros, apoyándose y sub-

23. Igualmente debe citarse el caso de Extremadura (I), donde inicialmente las ayudas a la contratación de PCD se incluían como programa especial dentro de uno mas general destinado al fomento de la ocupación. Sin embargo y con posterioridad dicho programa especial se ha desgajado para constituir uno específico con normativa propia (VI), y mejorando así el sistema de ayudas tanto desde el punto de vista de su contenido como desde el de procedimiento. Caso particular presenta Cantabria con un marco general de ayudas y subvenciones para el fomento del empleo de PCD (I) pero excluyendo a los CEE para los que se destina otra norma con su propia línea de ayudas (II).

- vencionándose su creación y mantenimiento, siguiendo las directrices marcadas por la Orden de 16.10.1998 (BOE 21.11.1998)
- b) el fomento del empleo autónomo, apoyando la constitución como trabajadores autónomos de las personas con discapacidad, siguiendo igualmente la línea al respecto contenida en la misma Orden de 16.10.1998.
 - c) fomento del empleo temporal en empresas ordinarias, de conformidad con el marco habilitador constituido por la vigencia del programa previsto en el art.44 de la Ley 42/94, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, y ahora recientemente derogado por el Real Decreto-Ley 5/2006, de 9 de junio, para la mejora del crecimiento y del empleo.
 - d) fomento del empleo estable, también en empresas ordinarias, concretándose así lo dispuesto con carácter general en el RD 1451/1983, de 11 de mayo, por el que se regula el empleo selectivo y las medidas de fomento del empleo de trabajadores minusválidos (BOE 4 de junio)
 - e) y finalmente, el fomento de la integración de trabajadores con discapacidad desde los CEE hacia empresas ordinarias, a través de la mas novedosa figura de los enclaves laborales tal y como se ordenan en el RD 290/2004, de 20 de febrero (BOE de 21 de febrero)

Son precisamente estas líneas de actuación tal y como se han concretado y actuado en las CCAA las que se analizaran particularmente para observar de forma individualizada hasta qué punto los ámbitos autonómicos han efectuado o bien simples acogidas, o bien algunos retoques de acomodo a peculiaridades regionales, o bien incluso algunos aportes tanto de naturaleza cualitativa como cuantitativa, por lo que se refiere a un mayor esfuerzo incentivador con relación al mercado desde la normativa estatal. Junto a ello también se hará referencia a cuestiones mas o comunes relativas a la estructuración y procedimentalización de las ayudas, así como fundamentalmente a la temática de la concurrencia de las subvenciones.

3.3. Marco de ayudas a la ocupación de personas con discapacidad en Centros Especiales de Empleo

Como se indicó anteriormente, la Orden de 16 de octubre de 1998 constituye el marco actual de concesión de ayudas y subvenciones públicas destinadas al fomento de la integración laboral de personas con discapacidad en CEE y trabajo autónomo. Tratándose de las ayudas y subvenciones destinadas específicamente a la ocupación de discapacitados en CEE, es quizás con mucho el cuadro mas amplio, tanto cuantitativo como cualitativo, del esfuerzo público dirigido a dicha finalidad. Es decir, los CEE han sido tradicionalmente beneficiados por la extensión de las ayudas dirigidas a su creación y mantenimiento en tanto que han sido, igualmente de forma tradicional, las principales fuentes de creación de empleo para las personas con discapacidad.

Este generoso cuadro de subvenciones, y con resultados extremadamente positivos en la práctica, se concreta en las siguientes ayudas:

(1) En primer lugar, ayudas para financiar proyectos generadores de empleo, esto es, facilidades económicas para la creación de CEE y para la ampliación de sus plantillas

Tales ayudas consisten en:

- a) Ayudas para asistencia técnica, dirigidas a financiar estudios de viabilidad, organización, comercialización, diagnosis, etc., o auditorias e informes económicos; o incluso asesoramiento en las diversas áreas de gestión empresarial
- b) Subvención parcial de intereses de préstamos concedidos por entidades bancarias con las que se tenga el correspondiente convenio, y con el máximo de 3 puntos
- c) Subvención para sufragar la inversión fija en proyectos de interés social

Aun cuando la Orden no señala cuantía específica o algún otro elemento referencial para cada una de estas tres ayudas, sí que concreta un tope máximo en el montante a percibir por el conjunto de las tres ayudas:

- 12.021 euros por puesto de trabajo estable creado, si el CEE supera el 90% de personas con discapacidad en relación con el total de su plantilla
- 9.016 euros por puesto estable creado, si la plantilla de personas con discapacidad del CEE se sitúa entre el 70 y el 90% en relación con el total de la plantilla.

(2) Y en segundo lugar, están las ayudas para el mantenimiento de puestos de trabajo ocupados por personas con discapacidad en CEE ya constituidos:

- a) Bonificación del 100% de la cuota empresarial a la Seguridad Social (incluidas la de accidente de trabajo, enfermedad profesional y de recaudación conjunta)
- b) Subvención del coste salarial del puesto ocupado por persona con discapacidad a jornada normal y de alta en la Seguridad Social, consistente en el 50% del SMI (reducción proporcional tratándose de trabajo a tiempo parcial)
- c) Subvención para adaptación de puesto de trabajo y eliminación de barreras arquitectónicas, en cuantía no superior a 300.000 pesetas (1.803 euros) por puesto de trabajo (y sin rebasar en cualquier caso el coste real de la adaptación)
- d) Subvención para equilibrar y sanear financieramente a los CEE, con el fin de garantizar su viabilidad y estabilidad
- e) Subvención para equilibrar el presupuesto de CEE que carezcan de ánimo de lucro y sean de utilidad pública e imprescindible. Siendo en definitiva una subvención compensatoria cuya concesión tiene en cuenta una serie de factores.

Si tradicional ha sido este marco de actuación pública a favor de los CEE, también lo ha sido su acogida en el conjunto de las medidas de las CCAA dirigidas al

fomento del empleo en sus respectivos ámbitos territoriales, recogiendo la mayoría de ellas disposiciones propias y por lo general separadas de otros programas de incentivos a la contratación. No obstante, es de destacar cierto conservadurismo entre las CCAA a la hora de asumir un marco de incentivación a los CEE, limitándose generalmente a recoger y gestionar las ayudas a estos centros, tal y como están diseñadas en la disposición estatal, y con apenas algunos apuntes novedosos que pudieran favorecer su extensión y su carácter incentivador [así, Cantabria (II)]²⁴. De hecho, las CCAA que suelen acoger este programa de incentivos para CEE no hacen uso de la habilitación, contenida en el art.4.4. *in fine* de la Orden de 16 de octubre de 1998, de incrementar las cuantías máximas previstas en caso de contratación de colectivos de PCD con mas dificultades de inserción, y que permitiría precisamente discriminar positivamente la contratación, al menos en el empleo protegido, de quienes por su discapacidad mas severa o por su doble condición de mujer discapacitada encuentran mas dificultades de acceso al empleo normalizado. En tal sentido, la modulación de las cuantías máximas a percibir por los CEE en función de tipo, grado de discapacidad, sexo, y dimensión del propio CEE, que se dispone en Baleares (VI)²⁵, constituye la única excepción dentro del panorama generalizado de ausencia de previsiones al respecto que presentan las CCAA.

Un panorama en el que incluso se detectan programas autonómicos con incentivos a los CEE que incluyen determinadas precisiones o condicionamientos necesarios para obtener las ayudas no contemplados en la regulación estatal, y que pueden tener indirectamente un efecto de reducción en el campo de aplicación de las mismas, cuando no limitaciones en el propio marco de las ayudas que recorran claramente las expresadas en la ordenación estatal.

Como ejemplo de requisitos condicionantes con cierto alcance restrictivo, se encuentra Extremadura (IV), por cuanto dentro de su programa de ayudas para el mantenimiento de puestos de trabajo ocupados por PCD en CEE, la subvención

24. Excepcionalmente, tanto Asturias (VIII) como Cantabria (II) contemplan una nueva ayuda dentro de las previstas en la Orden de 1998 para proyectos de mantenimiento del empleo en CEE: una subvención para mantenimiento o nueva contratación de personal de apoyo, con una duración mínima de un año (hasta 4.808 euros por contrato).

25. Concretamente, para mujeres con discapacidad física o sensorial entre el 33 y el 65%, la cuantía subvencionable por contratación es de 15.000 euros o de 12.000 euros, dependiendo si el CEE tiene contratados a PCD que constituyan el 90% de su plantilla, o entre el 70 y el 90% respectivamente. Las mismas cuantías (también en función de los mismos porcentajes de PCD en los CEE) se prevé por contratación de PCD física o sensorial con un porcentaje superior al 65%, si bien se incrementan en 18.000 y 15.000 euros, respectivamente, en el caso de ser mujer. Asimismo, iguales cuantías en porcentajes de plantilla contratada y con el respectivo incremento por mujer, se destinan por contratación de personas con parálisis cerebral, enfermedad mental o discapacidad intelectual entre el 33 y el 65% de discapacidad. Superando el 65%, las cuantías incluso se incrementan a 21.000 y 18.000 euros, en función de los porcentajes de plantilla de PCD en el CEE, cuando la contratación es de una mujer. Mas aun, en todos los casos, si la mujer discapacitada contratada fuera victima de violencia de género, la cuantía correspondiente se eleva en un 10%.

del coste salarial no se percibiría si el contrato tuviera una duración interior al mes, excepto si fuera de interinidad. Asimismo, para percibir la subvención para equilibrio y saneamiento financiero del CEE, éste debe acreditar que, además de tener viabilidad financiera, económica y técnica, la situación financiera se encuentra en grave peligro de subsistencia y consiguientemente de mantenimiento de puestos de trabajo, de tal modo que la cuantía de la subvención se determinará en función de la documentación económica presentada.

Junto a ello, y como ejemplo de programa autonómico con claros recortes en el marco de las ayudas a CEE, cabe señalar a La Rioja (II) donde, con relación a las ayudas para el mantenimiento del puesto de trabajo, no contempla la bonificación del 100% de la cuota empresarial, suprime la subvención por coste salarial, alegando apreciaciones de la Comisión Europea en la autorización de las ayudas («en tanto no sean autorizadas por la CEE de conformidad a los arts. 87 y 88 del Tratado»), y reajusta las subvenciones para adaptación dependiendo si el CEE es una Pyme o tratándose de zonas asistidas (según mapa de ayudas regionales).

Excepcionalmente algunas CCAA programan sus propios incentivos dirigidos a los CEE, apartándose pues claramente de las orientaciones estatales.

Tal es el caso de Aragón (II) que contempla dos únicas medidas de apoyo para CEE. Por un lado, una subvención anual destinada a compensar parcialmente el coste salarial derivado de la contratación de personal de apoyo que desempeñe actividades de acompañamiento personal y sociolaboral de los trabajadores discapacitados psíquicos y enfermos mentales contratados por el CEE²⁶. Y por otro lado, una medida de claro favorecimiento de la pasarela desde el empleo protegido al ordinario en que en esencia consiste un CEE, tan ausente por lo demás no solo en el ámbito estatal sino también por lo general en el autonómico: la concesión de 2.500 euros al CEE por cada PCD que cause baja en su plantilla como consecuencia de su inserción en una empresa ordinaria, siempre que al menos el trabajador hubiera permanecido en el CEE al menos 6 meses²⁷.

En consecuencia, quizás sea la consideración de la mas que suficiencia de todo este conjunto de ayudas a los CEE como ámbito de empleo prioritario de las PCD (previstas en el ámbito estatal y que las CCAA se limitan mayoritariamente a reproducir) la que parece justificar que las CCAA cierren con ellas las posibles fórmulas de incentivación de la ocupación de PCD con epicentro en los CEE. En

26. Los CEE beneficiarios han de tener contratados al menos tres personas con discapacidad psíquica o enfermedad mental y en número equivalente, al menos, al 50% del total de personas con discapacidad de la plantilla del CEE. La cuantía a percibir se modula en función del número de trabajadores con tal discapacidad contratados por el CEE: 4.250 euros para CEE que tuviera entre 3 y 10 trabajadores con PCD psíquica o enfermedad mental; y 400 euros por cada PCD psíquica o enfermedad mental para CEE que cuente con 11 o mas trabajadores de tal discapacidad en plantilla.

27. El contrato en la empresa ordinaria ha de tener una duración mínima de 6 meses y celebrarse a tiempo completo o a tiempo parcial no inferior al 50% de la jornada habitual en la empresa).

este sentido se sigue primordialmente la línea del empleo protegido que ha sido constante y reiterado durante años en sede comunitaria y también en el estatal por derivación. Sin embargo, cuando se abre recientemente aquella otra línea de fomento del empleo de las PCD en el mercado ordinario, apoyada con firmeza desde instancias comunitarias y en menor medida en el ámbito estatal, como lo prueba la ordenación de los enclaves laborales (figura a la que posteriormente se aludirá), las CCAA hasta el momento parecen un tanto reacias en acoger dicha línea con fórmulas de incentivo no solo a las empresas ordinarias por la contratación de trabajadores discapacitados provenientes de los CEE, sino también incluso a éstos por favorecer la transición de sus trabajadores al mercado ordinario.

En efecto, son aun escasas las CCAA que acogen, mediante normativa específica, la figura de los enclaves laborales, como posteriormente tendremos ocasión de comprobar. Es de tener en cuenta que esta figura permite no solo el cumplimiento por parte de las empresas del cupo de reserva de PCD, sino que también facilita el tránsito de trabajadores discapacitados desde un CEE a una empresa ordinaria, a través de incentivos dirigidos a ésta por contratación de tales trabajadores. Pero deja fuera del cuadro incentivador a los propios CEE, en algunos casos no excesivamente interesados en dicho tránsito, con el peligro de convertirse en una especie de gettos de trabajo marginal. De ahí que la conveniencia de fomentar también a los CEE en el cumplimiento de lo que puede ser también su finalidad esencial, la formación y preparación de PCD para facilitar el acceso al mercado ordinario, pueda convertirse en un importante campo por abonar y fructificar en las CCAA.

En este aspecto, una novedad digna de mencionar es la que se articula en la Comunidad Valenciana (VI) mediante el programa de ayudas a proyectos de inserción a través de los denominados CEE + I, es decir, a aquellos CEE que cuenten en sus estatutos sociales con la referencia explícita acerca de su carácter de Empresa de Inserción, lo que implica que su función principal es la integración laboral en el mercado ordinario de los trabajadores discapacitados que tenga en su plantilla, utilizando para ello un proceso previo de itinerario de inserción. La percepción de estas ayudas depende pues de la existencia de unas empresas ordinarias colaboradoras que se comprometan a contratar a los trabajadores discapacitados del CEE+I una vez finalizado el itinerario de inserción [Por cada trabajador que al finalizar dicho itinerario sea contratado por la empresa ordinaria por tiempo indefinido y a jornada completa, el CEE tendrá derecho a una subvención de 3.000 euros; reducción proporcional si es a jornada parcial] [Supuestamente la empresa ordinaria colaboradora se beneficiaría de las ayudas por contratación estable señaladas en la misma programación].

Como iniciativa igualmente en este sentido de apoyo a los CEE en el tránsito de sus trabajadores a empresas normalizadas se encuentra el programa de La Rioja (II) en el que el CEE percibe hasta 3.005 euros por cada trabajador que se inserte en una empresa ordinaria. Si hubiera sido trabajador con contrato temporal en el CEE, la contratación en la nueva empresa ha de tener una duración mínima de 3

años, mientras que si su vinculación con el CEE fue a través de un contrato indefinido, así habría de ser también contratado en la empresa ordinaria. La cantidad que percibe el CEE debe destinarse a diagnóstico, reajuste profesional, formación y preparación de otra PCD que cubra el puesto de trabajo dejado vacante.

Asimismo en este contexto debe mencionarse el ejemplo de Andalucía (II y III) cuyo programa de incentivos dirigidos a los CEE incluye específicamente aquellos destinados tanto a CEE como a empresas normalizadas que participen en procesos de transición. Así, los CEE percibirían la cantidad de 3.006 euros por cada PCD que pase a una empresa normalizada, siempre que hubiera permanecido en la plantilla del CEE mas de tres años. Por su parte, la empresa o entidad sin ánimo de lucro obtendría la cantidad de 3.607 euros por cada contrato estable que celebre con un trabajador con discapacidad proveniente del CEE.

Finalmente, y en el marco de sustento a los CEE como principal fuente de empleabilidad de las PCD deben situarse dos recientes novedades.

La primera de ellas, la representada por el RD 469/2006, de 21 de abril, por el que se regulan las unidades de apoyo a la actividad profesional en el marco de los servicios de ajuste y social de los CEE²⁸, y conforme a la cual los CEE percibirán subvenciones destinadas a financiar costes laborales y de Seguridad Social derivados de la contratación indefinida de los trabajadores que vayan a formar parte de esas unidades de apoyo²⁹.

Su novedad explica que sean aun escasas las CCAA que han dictado normas específicas acogiendo, gestional y procedimentalmente, este programa [Baleares (X); Galicia (IX); Murcia (VI); Aragón (XI); Asturias (XV)] Sin embargo ya existían con anterioridad algunas iniciativas autonómicas que presentaban cierta semejanza, desde el punto de vista finalístico, con la que presenta la nueva disposición estatal³⁰.

28. En definición dada por el art.1 del RD 469/2006, se entienden por tales unidades de apoyo «los equipos multiprofesionales enmarcados dentro de los servicios de ajuste personal y social de los CEE que (...) permiten ayudar a superar las barreras, obstáculos o dificultades que los trabajadores con discapacidad de dichos Centros tienen en el proceso de incorporación a un puesto de trabajo, así como la permanencia y progresión en el mismo».

29. La cuantía de tales subvenciones se establece en 1.200 euros anuales por cada trabajador discapacitado contratado por el CEE por tiempo indefinido o mediante contrato temporal de duración igual o superior a seis meses, siempre y cuando se traten de personas con parálisis cerebral, enfermedad mental o discapacidad psíquica igual o superior al 33, o personas con discapacidad física o sensorial igual o superior al 65%.

30. Tal es el caso, por ejemplo, de la Comunidad Valenciana (VI) a través del programa Empleo con Apoyo en CEE, cuyo objetivo es apoyar la contratación de monitores en dichos Centros para desarrollar funciones de apoyo laboral, psicológico, terapéutico o de rehabilitación, como mínimo durante 6 meses consecutivos, y atendiendo al menos a tres trabajadores discapacitados psíquicos de plantilla [el importe de la ayuda se calculará a razón de 200 euros mensuales por cada discapacitado psíquico atendido, hasta un máximo de 16.829 euros anuales, incluidas dos pagas extraordinarias, correspondiente al coste salarial del personal contratado o de los servicios de apoyo].

Y la segunda novedad, es la que incorpora el Real Decreto-Ley 5/2006, de 9 de junio, para la mejora del crecimiento y del empleo, al situar también a los CEE (junto a empresas del mercado ordinario) como beneficiarios de las nuevas bonificaciones mensuales en la cuota empresarial no solo por contrataciones indefinidas de personas con discapacidad, sino también, en un principio, por celebrar contratos temporales en fomento del empleo (tal y como se ordenan de nuevo en la Disposición Adicional 2 del RD-Ley) e incluso por la transformación de los mismos en indefinidos.

En efecto, su art.2.2 recoge un incentivo por contratación temporal de personas con discapacidad por parte de los CEE que hasta entonces no tenía acomodo, concediéndose en tal caso una bonificación de 183,33 euros al mes en la cuota empresarial (2.200 euros / año) durante toda la vigencia del contrato. Pero junto a ello, al instaurar la nueva bonificación en las cuotas por contratación indefinida (o transformación de previos contratos temporales en fomento) [250 euros/ mes o 3.000 euros / año] se provoca una reducción considerable en la ayuda que los CEE percibían hasta entonces por dicha contratación, conforme a la Orden de 16 de octubre de 1998, del 100% de la cuota empresarial (bonificación esta última que en consecuencia se deroga expresamente), quizás sea para compensar la ayudas que van a percibir a partir de ahora por contratación temporal, pero que en todo caso puede resultar mas que peligroso por cuanto pueda provocar precisamente ese efecto, es decir, que por reducir las bonificaciones por contratación indefinida y se consiga una nueva por contratación temporal se proceda en el futuro a incorporar a PCD en los CEE mas por esta última vía en detrimento de la otra mas estable. En todo caso, corresponde ahora a las CCAA acoger esta nueva ordenación y proceder sobre todo a la actualización de sus disposiciones particulares, con los consiguientes problemas de aplicación para aquellas ya dictadas con vigencia actual.

3.4. Fomento del empleo autónomo para las personas con discapacidad

El régimen básico de ayudas y subvenciones públicas para la constitución de las personas con discapacidad como autónomos, se encuentra igualmente en la Orden de 16 de octubre de 1998³¹. En esta normativa estatal se contempla específicamente con dicho fin dos tipos de subvenciones:

1. Una subvención parcial de los intereses de los préstamos (con un máximo de 3 puntos, y en cuantía no superior a 4.508 euros, salvo casos excepcionales)
2. Y una subvención de 3.907 euros, para inversión en capital fijo

31. Al margen de la previsión contenida en la Disposición Adicional 11ª de la Ley 30/2005, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2006, sobre bonificación de cuotas a la Seguridad Social para las personas minusválidas que se establezcan por cuenta propia, y consistente en un 50% de bonificación de la cuota que resulte de aplicar sobre la base mínima el tipo vigente en cada momento en el Régimen Especial de Autónomos durante los tres años siguientes a la fecha del alta en el mismo.

Su acogida entre las CCAA ha resultado ser bastante irregular, no solo porque sean escasas aquellas que la incluyen, sino también porque de hacerlo o bien se integran conjuntamente con las ayudas destinadas al fomento del empleo en CEE [Extremadura (IV); Aragón (I); Asturias (XIII)]³² o bien se insertan en programas de ayuda al autoempleo tanto generales como específicamente dirigidos a determinados colectivos de desempleados entre los que se incluyen a las PCD.

Ejemplos de CCAA que insertan ayudas al autoempleo de PCD dentro de programas genéricos de fomento del empleo autónomo, se encuentran La Rioja (IV) cuyo programa de ayudas al autoempleo incluye un capítulo específico para PCD, aun cuando presenta como únicas novedades, en relación con las previstas en el mismo programa con carácter general para los desempleados, el hecho de incrementar la cuantía máxima como subvención financiera (siendo de 4.508 euros para PCD que se constituyan en trabajadores autónomos, cuando para otros desempleados sin discapacidad la cuantía general es de 3.006 euros) y la contemplación exclusivamente para PCD de la subvención por inversión en capital fijo de hasta un máximo de 3.907 euros (cuantía que es la señalada en la Orden de 16.10.1998).

Esta misma orientación se observa en Aragón (I), donde las ayudas al empleo autónomo de PCD se encuentran como capítulo dentro del programa general de promoción del empleo autónomo, y presentando novedades o particularidades con relación a lo dispuesto genéricamente. Así, también la subvención parcial de intereses de préstamos para PCD que se constituyan en autónomos es mas elevada (4.500 euros) que la contemplada con carácter general (3.005 euros), pero a ello se añade de forma específica para PCD que se conviertan en autónomos un incentivo a la consolidación de proyectos de autoempleo, con el fin de facilitar el mantenimiento y desarrollo de estos proyectos, y que compensa los gastos de cotización de desempleados que hayan obtenido préstamos bancarios acogidos a subvenciones financieras³³.

Otros ejemplos de acogida propia o particular de programas de ayudas al empleo de PCD que muestran así la variedad y hasta cierto punto originalidad en este contexto que existe en los distintos ámbitos autonómicos, son la Comunidad Valenciana, Cantabria y Andalucía.

32. Caso particular lo presenta Baleares donde tradicionalmente contaba con una norma específica destinada a la integración laboral de PCD en CEE y fomento del autoempleo, siguiendo las directrices de la Orden de 16 de octubre de 1998. Sin embargo, a partir de este año 2006 se ha diversificado en dos disposiciones separadas, una dedicada a las ayudas para creación y mantenimiento de CEE, y otra de ayudas para mantenimiento de puestos de trabajo en CEE, pero sin incluir en ninguna de ellas los incentivos al empleo autónomo, lo que hasta el momento permite dudar de su mantenimiento dentro del cuadro de ayudas para la inserción laboral de PCD en dicha CCAA.

33. La cuantía de tal incentivo consiste en el 75% de la cuota del RETA durante los 12 primeros meses, si es mujer con responsabilidades familiares o PCD del 33% como mínimo. El porcentaje es del 50% es menor de 25 años o mayor de 45 años.

En la primera de ellas se prevé únicamente la subvención parcial de intereses (con máximo de tres puntos, y un importe comprendido entre 3.000 y 50.000 euros) junto a una subvención de 3.907 euros como ayuda en concepto de renta de subsistencia (para garantizar una mínima solvencia al inicio de la actividad) [Comunidad Valenciana, (VI)].

En Cantabria (I), junto a las ayudas generales para la constitución como autónomos de las PCD, incluye otro programa de ayudas para costes de mantenimiento al Régimen de Autónomos de la Seguridad Social consistente en una cantidad a tanto alzado por gastos fijos de inclusión (costes de cotización) en cuantía máxima de 2.850 euros, que sin embargo puede ascender a 5.800 euros tratándose de PCD (u otros colectivos como jóvenes menores de 30 años, mujeres o mayores de 45 años)³⁴.

Y en Andalucía (II y IV) de nuevo se detecta un caso particular con un programa de apoyo al autoempleo totalmente propio y alejado del previsto en la ordenación estatal. Dicho programa se destina a varios colectivos y entre ellos a las PCD dentro del grupo de trabajadores con especiales dificultades, pero presentando como principal peculiaridad la definición de los sectores donde se va a subvencionar exclusivamente el autoempleo (nuevos yacimientos de empleo; mantenimiento, reparación y acondicionamiento de instalaciones; sector industrial, audiovisual y nuevas tecnologías) En tales sectores, se concede una ayuda para el inicio de la actividad como autónomo (3.006 euros, tratándose de una PCD, e inferior de la prevista para mujeres y jóvenes), así como un incentivo para la primera contratación laboral indefinida con una PCD que efectúe el trabajador autónomo (4.208 euros).

3.5. Incentivación de la ocupación de personas con discapacidad en empresas ordinarias

Esta línea de actuación ha venido desarrollándose básicamente a través de dos vías: por un lado, el fomento del contrato temporal; y por otro, el fomento de la contratación estable, ya sea directamente o por mediación de los enclaves laborales.

Y es aquí donde se producen las mayores singularidades ofrecidas por las CCAA en relación con la programación de ayudas recogidas en las normas estatales, y que de nuevo, tras la aparición del RD Ley 5/2006, va a exigir una importante transformación en sede autonómica.

34. De forma similar en Canarias (II), y tratándose de PCD que se constituyan en autónomos, junto a la subvención por inversión en capital fijo y la subvención financiera para la reducción de intereses de préstamos, se contempla una bonificación del 50% en las cuotas correspondientes a la base de cotización mínima para el REA durante los 3 años siguientes al inicio de la actividad como autónomo.

3.5.1. Ayudas por contratación temporal

Como anteriormente se indicó, la normativa estatal venía manteniendo vigente el programa de empleo temporal, previsto en el art.44.3 de la Ley 42/1994, y de manera exclusiva para la contratación de trabajadores discapacitados. Auténtica excepcionalidad dentro de la estrategia de incentivación del empleo estable que se inició a partir de 1997, y que no hacía mas que confirmar la prioridad en la empleabilidad de este colectivo hasta el punto de prever únicamente para ellos un incentivo por su contratación bajo tal modalidad consistente en una reducción del 75% de la cuota empresarial. La derogación expresa de dicho programa por el RD Ley 5/2006 ni implica en modo alguno su desaparición por cuanto la Disposición Adicional 2ª de esta nueva norma no hace mas que recoger, casi en su integridad, dicha modalidad de contratación de nuevo para personas con discapacidad, aun con alguna peculiaridad que posteriormente se verá.

El hecho es que durante todo el dilatado tiempo de vigencia de este programa de la Ley 42/94, se ha venido acogiendo, quizás también de modo excepcional, entre las disposiciones de fomento del empleo destinadas a PCD de algunas CCAA, con variaciones únicamente en lo referente a la cuantía de las ayudas. Así por ejemplo en Aragón (II) se prevé una subvención a empresas y entidades que contrataren a PCD al amparo de la Ley 42/94, aunque con cuantías incentivadoras variables en función de las condiciones personales del trabajador discapacitado contratado³⁵.

Pero aquello que ha resultado mas llamativo es la inclusión en algunos programas autonómicos de ayudas a la contratación de PCD de verdaderos incentivos por una contratación temporal, ya sea en virtud del programa de la Ley 42/94, ya sea a través de algunas de las modalidades previstas en el ET, o ya sea con diseños contractuales que escapan a una u otras.

Ejemplos de estos comportamientos autonómicos por relanzar la empleabilidad de las PCD siquiera a través de fórmulas temporales ciertamente incentivadas, pueden señalarse las siguientes.

En la Comunidad Valenciana (VI) se viene otorgando una ayuda de 1.800 euros por contratación, siempre que al menos tenga una duración mínima de 12 meses, y ya se trate de contrataciones al amparo del art.44 de la Ley 42/1994, o de contratos de duración determinada del art.15 del ET o de contratos formativos del art.11. Y junto a esta ayuda, también pueden percibir la correspondiente a adaptación de puesto de trabajo de 902 euros por trabajador contratado.

35. 125 euros por mes de duración del contrato (máximo 4.500 euros) si se contratara a una mujer con discapacidad igual o superior al 33%; incrementándose la cuantía en 150 euros por mes (máximo 5.400 euros) por PCD psíquica o enfermedad mental, en grado igual o superior a 33%, o PCD física o sensorial igual o superior a 65%.

En La Rioja (II) se contemplan ayudas a empresas colaboradoras de proyectos de integración laboral que contraten a PCD psíquica integrantes de esos proyectos (con preparador laboral), percibiendo hasta el 50% de los costes salariales del trabajador discapacitado durante el contrato, de duración mínima de un año, y con el límite de 6.012 euros por contrato. Asimismo, las empresas promotoras del proyecto (que no deben ser CEE) que inserten a PCD psíquica, percibirían hasta 3.005 euros por persona discapacitada integrada.

Asimismo resulta cuanto menos sorprendente y en todo caso criticable lo previsto en el País Vasco (II) cuyo programa general de ayudas al empleo incluye uno específico destinado a la inserción laboral, mediante contratación indefinida, temporal o por conversión, de colectivos con dificultades de acceso al mercado, entre los que cita a las PCD (junto a menores de 30 años, mayores de 45 años, parados de larga duración, víctimas de violencia doméstica, ex toxicómanos, ex presidiarios, etc.) Sin embargo, expresamente queda excluida de subvención la contratación indefinida de PCD, incentivándose únicamente su contratación temporal con una cuantía equivalente al 55% del SMI vigente en el momento de la celebración del contrato, en función de la jornada y duración del mismo, pero sin incorporar precisión alguna sobre modalidad de contrato, duración mínima del mismo o cómo se efectuaría esa modulación de la cuantía. A lo sumo, en el subprograma de ayudas por contratación en relevo indefinido, o de duración determinada pero con compromiso de conversión, sí se incluyen a las PCD junto al resto de colectivos beneficiarios, concediéndose la cuantía mínima de 4.510 euros y máxima de 6.012 euros en función de la duración del contrato de trabajo de jubilación parcial.

Por otro lado, y en este contexto, es de advertir cómo los incentivos por contratación temporal que se detectan en algunas CCAA ya dejan de ser exclusivos para las PCD, por cuanto terminan por extenderse al grupo mas o menos indefinido, y variable según CCAA, de los colectivos desfavorecidos, y entre los que se suelen integrar a las PCD. Así sucede por ejemplo en Aragón (II), cuyo programa de fomento de la contratación temporal para tales colectivos incluye un incentivo por contratación temporal de PCD por parte de las empresas ordinarias (excluyéndose en consecuencia a los CEE) La duración del contrato ha de ser como mínimo de 6 meses, y la empresa percibiría 150 euros por cada mes de duración del contrato (con un máximo de 3.600 euros).

Esta opción, sin embargo, ya va a dejar de ser desconocida a raíz precisamente del RD Ley 5/2006 en el que la excepcionalidad por incentivar contratos temporales deja de ser privativo de las personas con discapacidad, para extenderse también a personas en situación de exclusión social, esto es, aquellos que la norma expresamente individualiza y entre los que ya no se encuentran las personas con discapacidad, pero sí los jóvenes en determinadas circunstancias, como ya se vio con anterioridad. En todo caso, lo que merece destacarse de la nueva ordenación que efectúa el RD Ley 5/2006 en relación con los incentivos por contratación temporal de PCD, es no solo la derogación expresa del programa contenido en el art.

44 de la Ley 42/1994, sino precisamente su acogida casi literal en la Disposición Adicional 2ª del RD Ley, y que por ello arrastra cierto problema de descoordinación con el resto de sus disposiciones.

Concretamente en dicha Disposición Adicional 2ª se permite de nuevo que las empresas puedan efectuar un contrato «acausal» (para la realización de sus actividades, cualquiera que fuera la naturaleza de las mismas), de 12 meses a 3 años, con personas con una discapacidad igual o superior al 33%. Del mismo modo reitera también las antiguas disposiciones relativas a la indemnización de final del contrato y a concretas prohibiciones, si bien presenta dos concretas novedades: la primera es que la subvención aplicable va a ser ahora, no el 75% de reducción en la cuota (como se recogía en el art. 44 de la Ley 42/94), sino las especificadas en el art. 2.2 del mismo RD Ley, esto es, 183,33 euros de bonificación en la cuota mensual (2.200 euros al año), durante toda la vigencia del contrato; y la segunda es la previsión expresa de la posibilidad de obtener, conjuntamente, la subvención por adaptación de puesto de trabajo que está prevista en el RD 1451/1983 inicialmente solo como ayuda por la contratación indefinida [una extensión que no obstante ya recogían algunas CCAA que contemplaban incentivos por contratación temporal de PCD al amparo del programa de la Ley 42/94, como por ejemplo en la Comunidad de Madrid (V)].

3.5.2. Ayudas por contratación indefinida

B.1) Contratación directa o por transformación de previos contratos temporales

El RD 1451/1983 ha venido constituyendo el marco tradicional para incentivar la contratación estable de personas con discapacidad, aun con puntuales modificaciones para actualizar las cuantías concedidas o para incentivar especialmente la contratación de mujeres con discapacidad [RD 170/2004, de 30 de enero] En concreto, y hasta la reciente aparición del RD Ley 5/2006, el cuadro de ayudas previsto inicialmente en esta normativa por contratación por tiempo indefinido y en jornada completa de personas con discapacidad, resultaba ser el siguiente:

- Subvención de 3.907 euros por contrato celebrado
- Bonificación en las cuotas empresariales de la Seguridad Social, incluidas las de accidente de trabajo y enfermedad profesional y las cuotas de recaudación conjunta, en función de la edad y sexo de la persona con discapacidad:
 - 70 % si el trabajador contratado fuera menor de 45 años (90 % si es mujer)
 - 90 % si el trabajador contratado fuera mayor de 45 años (100 %, tratándose de mujer)
- Subvenciones para adaptación de puesto de trabajo o dotación de medios de protección personal necesarios para evitar accidentes laborales al trabajador discapacitado contratado.

A su vez, este marco de ayudas y subvenciones para la contratación estable de personas con discapacidad, contenidas en su Capítulo II, se han venido regulando por la Orden de 13 de abril de 1994, que es a la que con carácter general vienen haciendo referencia las normativas autonómicas para concretar sus programas específicos. Mas concretamente, la Orden TAS/816/2005, de 21 de marzo, por la que se adecuan al régimen jurídico establecido en la Ley 38/2003, General de Subvenciones, las normas reguladoras de subvenciones que se conceden por el Servicio Público Estatal en los ámbitos de empleo y de formación ocupacional, incluye en su art.2.d) el programa de fomento del empleo de las personas con discapacidad, y en su Disposición Adicional 2ª establece que las CCAA que hayan asumido el traspaso de gestión realizado por el citado Servicio Público en el ámbito de trabajo, el empleo y la formación, han de adaptar lo que establece la Orden a las peculiaridades de su propia organización y a la normativa aplicable en su ámbito territorial.

De conformidad con tal habilitación, y salvando algunas excepciones³⁶, la mayoría de las CCAA han procedido a configurar sus respectivos programas de fomento del empleo estable de personas con discapacidad en empresas ordinarias, bien sea dentro de programas generales de fomento del empleo (aun cuando se traten particularmente para colectivos con mayores dificultades entre los que se mencionan a las PCD), bien a través de programas particulares con las PCD como únicos destinatarios. Pero ya sea por una u otra vía, de nuevo lo han hecho con carácter general siguiendo los mismos parámetros señalados en la normativa estatal representada por ese RD 1451/83³⁷, y solo excepcionalmente se han podido detectar algunas aportaciones novedosas desde las CCAA al marco de incentiva-ción previsto en dicha norma.

Un caso particular lo presenta Andalucía (VI) con un programa de incentivos a la contratación estable para jóvenes, mujeres y otros colectivos vulnerables, donde se incluyen a las PCD, de tal modo que, sin referenciar al Decreto 1451/83, especifica particularmente para ellos la autorización de bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social, así como la ayuda por adaptación de puesto de trabajo (en línea con el Decreto 1451/83), aun cuando la cuantía por contratación indefinida de PCD, siendo la misma que la prevista para jóvenes y mujeres, es claramente superior a la prevista en la norma estatal (4.750 euros, frente a los 3.907)³⁸.

36. Así, el País Vasco (II) excluye expresamente la contratación indefinida de las PCD de su programa de ayudas al empleo. Y en el programa de ayudas al fomento de la estabilidad en el empleo de Castilla-La Mancha (III) se remite al RD 1451/1983 para la regulación de la contratación indefinida de PCD, salvo que sean beneficiarios de su programa «Título-Aval» en cuyo caso se podrían acoger al marco de ayudas de dicho programa.

37. Por ejemplo en Baleares (IX), Cantabria (I) y Canarias (I).

38. Una cuantía mas elevada por contratación indefinida a tiempo completo con una PCD también se encuentra en Asturias (V), concediéndose 5.000 euros por contratos, incrementándose en un 20% mas si fuera mujer.

Como ejemplo también Aragón (II) donde se incorpora el programa de incentivos del RD 1451/83, pero añadiendo un «incentivo adicional aplicable a aquellos contratos de trabajadores minusválidos que presenten circunstancias agravantes para el acceso al empleo añadidas a su minusvalía, tales como su condición de mujer, el grado de minusvalía o la naturaleza de ésta». En tales casos, junto a la cuantía por contratación establecida con carácter general, se otorga esa subvención adicional de 800 euros si el trabajador discapacitado fuera mujer, o tuviera discapacidad psíquica o enfermedad mental, o con discapacidad física o sensorial igual o superior al 65%. En definitiva se trata de una medida de incentivación que cubre precisamente uno de los defectos detectados en la forma en que las normas estatales suelen afrontar la cuestión de la empleabilidad de las PCD, cual es la total falta de modulación o de discriminación de las medidas de incentivación destinadas a las PCD. Ni todas las discapacidades presentan las mismas dificultades de acceso y mantenimiento en el empleo, ni todos los trabajadores con discapacidad se enfrentan a los mismos obstáculos en el mercado de trabajo. La necesidad de contemplar una doble e incluso triple discriminación o desigualdad de oportunidades (joven y/o mujer con discapacidad psíquica o enfermedad mental) a la hora de articular programas de incentivos a la contratación, desde el punto tanto cualitativo como cuantitativo, ha constituido una permanente llamada que solo parece tener cierta respuesta desde ámbitos supra o infranacionales.

Si tradicional ha sido pues la acogida entre las disposiciones autonómicas de la línea del fomento estable para PCD señalado en el RD 1451/1983, la verdadera aportación que se ha producido durante los últimos años en este ámbito ha sido la de cubrir el hueco que dicha normativa estatal presentaba, esto es, la posibilidad de extender sus beneficios a la transformación en indefinidos de previos contratos temporales. Y éste ha sido precisamente el proceder de ciertas CCAA, permitiendo que las ayudas por contratación indefinida de PCD, tal y como se expresan en el RD 1451/83 se obtengan en supuestos de transformación de indefinidos, no solo de los contratos temporales celebrados con PCD al amparo del art.44 de la Ley 42/94, tal y como por lo demás se preveía ya en este último precepto [así por ejemplo, Baleares (IX)], sino también de aquellas otras modalidades de contratación temporal contempladas en el ET: contratos de duración determinada, contratos formativos, contrato de relevo y contrato de sustitución por anticipación de la edad de jubilación³⁹.

Tal es el caso también de Aragón (II), cuyo programa de subvenciones por contratos temporales (estatutarios) en indefinidos, incrementa la cuantía general de 1.300 con 200 euros más en el que caso que la transformación refiera a un trabajador con discapacidad. Supuesto también particular lo presenta Andalucía (VI) donde la transformación en contratos indefinidos de previos contratos de duración

39. Como así se prevé en la Comunidad Valenciana (VI), en Cantabria (III) o en la Comunidad de Madrid (V).

determinada de PCD se subvenciona con 3.000 euros, mas las mismas bonificaciones a la Seguridad Social y ayuda por adaptación de puesto de trabajo contempladas para contratación indefinida directa con PCD, aun cuando todo ello únicamente se prevé para empresas que cuenten con menos de 250 trabajadores, con un ánimo quizás de priorizar a las pequeñas y medianas empresas, en tanto que principal componente del tejido empresarial en Andalucía, pero que no obstante tiene sus claros efectos limitativos desde el punto de vista del necesario incremento de la empleabilidad, fundamentalmente estable, de las PCD.

No obstante, todas estas iniciativas particulares van a requerir de la oportuna modificación y adaptación que exige la aparición del RD Ley 5/2006. De hecho, en su Disposición Adicional 2, al regular el contrato temporal de fomento del empleo para PCD, a imagen del contemplado en la Ley 42/94, reproduce literalmente la previsión contenida en ésta última referida a que la «transformación de los contratos de duración determinada regulados en esta disposición en contratos indefinidos dará derecho a la obtención de las subvenciones establecidas en el RD 1451/1983, de 11 de mayo». Dicho así parecería que las ayudas aplicables seguirían siendo las fijadas por éste, es decir, la cuantía fija por contrato junto con esa bonificación en las cuotas empresariales variable, del 70% al 100%, en función de la edad y sexo del trabajador discapacitado contratado. Sin embargo no se trata de una remisión plena por cuanto la Disposición Derogatoria del mismo RD Ley 5/2006 procede expresamente a derogar también las referencias a las bonificaciones en las cuotas empresariales señaladas en el RD 1451/83 (junto a las incluidas en la Orden de 16 de octubre de 1998 para los CEE), quedando únicamente vigente la cuantía fija por contratación. En consecuencia, y junto a ésta última, las bonificaciones por cuotas que se apliquen por transformación en indefinido del contrato temporal en fomento de PCD serán las expresamente señaladas en el art.2.2 del RD-Ley 5/2006, esto es, las mismas que por contratación indefinida directa (250 euros /mes, o 3.000 euros / año) o, lo que es lo mismo, en mayor cuantía que por contratación temporal pero previsiblemente inferior a la que se preveía de manera inicial en el RD 1451/83.

Este nuevo panorama va obligar pues a las CCAA a iniciar todo un proceso de adaptación de su normativa específica de promoción o ayudas a la conversión en indefinidos de previos temporales a las nuevas disposiciones contenidas en dicho RD Ley, y no solo en lo tocante a la transformación de los contratos temporales en fomento del empleo, sino también con relación a la transformación en indefinidos de otros contratos temporales (de duración determinada, formativos, etc.) que hasta entonces también se recogía puntualmente en algunas CCAA y que sin embargo no tienen acomodo alguno en la nueva ordenación efectuada por el RD Ley 5/2006 (subvencionado tan solo la transformación del contrato temporal en fomento del empleo) El primer ejemplo de esta acomodación se encuentra en Castilla y León (2006 bis), donde las transformaciones subvencionadas son únicamente de los contratos temporales previstos en tal norma, añadiendo además el

necesario cumplimiento del requisito de que no medie interrupción entre el contrato preexistente y el que resulte de su transformación.

3.5.3. Contratación a través de los enclaves laborales

Esta línea o programa de ayudas es mas reciente precisamente por la novedad que presenta la institución del enclave (regulación por RD 290/2004, de 20 de febrero), y en consecuencia son escasas las CCAA que hasta este momento incluyen el programa de apoyo a la contratación indefinida a través de los enclaves laborales, tal y como aparecían inicialmente en dicho RD 290/2004.

Por contratación indefinida de trabajadores discapacitados con especiales dificultades de inserción (personas con discapacidad psíquica de al menos el 33%; discapacidad física o sensorial de al menos el 65%; o mujeres con discapacidad de al menos 33 % no incluida en algún grupo anterior), los incentivos consistirían en:

- subvención de 7.814 euros por cada contrato celebrado a jornada completa, reduciéndose proporcionalmente en atención a la jornada pactada en caso de celebrarse a tiempo parcial
- bonificación del 100 % de las cuotas empresariales de la Seguridad Social, incluidas las de accidente de trabajo y enfermedad profesional y las de recaudación conjunta, durante toda la vigencia del contrato
- Subvención por adaptación del puesto de trabajo y eliminación de barreras y obstáculos, de conformidad con lo establecido en el art. 12 del RD 1451/1983.

Si la contratación indefinida se efectuara con un trabajador discapacitado del enclave que no perteneciera a ninguna de las categorías anteriores, las ayudas a percibir serían las establecidas en el art. 7 del RD 1451/1983, esto es, 3.907 euros por contrato y una bonificación en las cuotas empresariales del 70% (si el trabajador contratado es menor de 45 años) o del 90% (si fuera mayor de esa edad), durante la vigencia del contrato. Porcentajes que se incrementarían en el 90 y el 100%, respectivamente, en el caso que fuera una mujer discapacitada.

No obstante la recepción de este nuevo marco de incentivación entre esas escasas disposiciones autonómicas se ha venido realizando en términos puramente literales tal y como aparecía en la norma estatal⁴⁰, o incluso con alguna reducción⁴¹. No obstante, la nueva previsión contenida en el RD Ley 5/2006 en relación a incentivos por contratación de PCD provenientes de los enclaves laborales quizás pueda dar un mayor impulso a esta figura desde los ámbitos autonómicos.

40. Comunidad Valenciana (VI) y Cantabria (I).

41. Así sucede en Extremadura (IV), o en Baleares (VIII) donde no se contempla la bonificación del 100% de las cuotas].

Concretamente, el art. 2.2. del RD Ley procede a señalar la bonificación de 183,33 euros en la cuota empresarial (o 2.200 euros/año), y durante toda la vigencia del contrato, para las empresas ordinarias que contraten por tiempo indefinido a trabajadores con discapacidad especialmente severa que provinieran de un enclave laboral. Cuantías de bonificación que en consecuencia sustituyen a las inicialmente previstas en el RD 290/2004 y que quedan expresamente derogadas en virtud de la Disposición Derogatoria del RD Ley 5/2006.

3.5.4. Otras iniciativas o programas autonómicos de apoyo a la contratación indefinida de personas con discapacidad

No pareciendo ser suficiente la línea de incentivación de la contratación de trabajadores dirigida a las empresas ordinarias, algunas iniciativas autonómicas crean figuras particulares de empresas a las que implican de manera especial en el objetivo de la inserción laboral de carácter estable de las personas con discapacidad. En este contexto, pueden señalarse algunos programas con aportaciones novedosas.

La Comunidad Valenciana (VI) presenta el programa de apoyo a las empresas solidarias. Este programa se destina a empresas privadas y entidades privadas sin ánimo de lucro que superen, a través de contrataciones indefinidas de PCD, el porcentaje legal mínimo de trabajadores con discapacidad entre sus empleados. Asimismo beneficiarias de este programa se encuentra aquellas empresas o entidades sin ánimo de lucro que, a pesar de no estar obligadas al cupo de reserva por tener una plantilla inferior a 50 trabajadores, sean colaboradoras de un CEE + I, y realicen una contratación indefinida de un trabajador discapacitado que previamente haya seguido un itinerario de inserción del CEE+I ⁴².

En Galicia (II), dentro del programa de ayudas a empresas calificadas como iniciativas locales de empleo o como iniciativas de empleo rural, se incluye una subvención por creación directa de empleo estable (de 4.800 euros) que se incrementa (hasta 6.000 euros) si es desempleado con discapacidad.

Finalmente, en Cataluña (I) se regulan las denominadas empresas de inserción sociolaboral, aquellas que lleven a cabo cualquier actividad económica de producción de bienes o de prestación de servicios y cuyo objeto social tenga como finalidad primordial la integración sociolaboral de personas en situación o grave riesgo de exclusión social, entre las que se mencionan expresamente a personas con disminución física, psíquica o sensorial. Como modalidad de integración se incluye la contratación del trabajador por parte de la empresa de inserción, bajo cualquier modalidad contractual, y responsabilizándose también de la formación del propio trabajador.

42. En ambos casos, la ayuda consistiría en 2.000 euros por cada contrato por tiempo indefinido y a jornada completa efectuado con personas con discapacidad desempleadas. (reducción proporcional en caso de contratación a tiempo parcial).

3.6. Otras iniciativas más singulares dirigidas a la integración laboral de PCD

Al margen y con independencia del cuadro mas o menos desarrollado de medidas a favor de la contratación de PCD que puede encontrarse en el ámbito autonómico, existen determinadas iniciativas singulares presentes en algunas CCAA que tratan de cubrir ciertos ámbitos de actuación no explorados o no suficientemente desarrollados desde el ámbito estatal y/o comunitario.

Tales iniciativas, por lo general, intentan superar varios defectos iniciales detectados básicamente en el modo en que la normativa nacional y por irradiación generalmente las CCAA vienen adoptando sus estrategias interventoras para las PCD: por un lado, la no contemplación de especiales vías o itinerarios de inserción para PCD; por otro lado, la falta de neutralidad en las medidas, dirigidas en general a las PCD sin atender de forma especial a aquellos con discapacidad mas severa; y finalmente la ausencia de medidas de apoyo personal (y no tanto económico) a las empresas ordinarias que contraten a PCD.

En este marco de actuación merece la pena destacar, por su interés, varios programas autonómicos:

(A) Así, la Comunidad Valenciana (IV) contemplando dos tipos de planes integrales:

- Plan integral de empleo con apoyo, destinados a desempleados con una discapacidad especialmente severa: discapacidad psíquica o enfermedad mental igual o superior al 33% o discapacidad física o sensorial igual o superior al 65%.
- Plan integral de empleo para desempleados con una discapacidad menos severa

En ambos casos se diferencia entre entidades promotoras (administraciones locales o entidades sin ánimo de lucro) que desarrollen itinerarios de inserción para PCD; y por otro lado, las entidades empleadoras: entidades físicas y las entidades privadas y públicas que contraten a desempleados participantes de dichos programas.

Y las ayudas se destinan tanto a unas como a otras:

En el plan integral de empleo con apoyo para PCD severa, la entidad promotora percibirá ayudas económicas tanto por PCD atendida en el itinerario de inserción (1.800 euros) como por PCD que haya sido insertada en una empresa por mediación de la entidad promotora [10.500 euros si fuera contratación estable; 3.000 euros si fuera por contratación temporal de 3 meses; y 4.500 euros si la contratación fuera de 6 meses] Ahora bien, si la inserción se hiciera en un CEE la cuantía de las ayudas a recibir por la entidad promotora se reduciría en un 50%, fomentándose así de forma mas que directa que la inserción se consiga en el mercado ordinario. Por su parte, la entidad empleadora del proyecto percibirá ayudas por cada inserción de carácter estable, por contrato indefinido inicial o conversión del contrato temporal celebrado durante la vigencia del plan, y a jornada comple-

ta de las personas participantes en el proyecto (cuantía que sería la fijada en la correspondiente convocatoria sobre la base del RD 1451/83, incrementada en un 25%) En el caso de contratación temporal las cuantías serían de 3.000 o 1.500 euros (dependiendo si la contratación es de 3 meses o de 6 meses).

Por su parte, el Plan integral de empleo va destinado, mayoritariamente, a personas desempleadas con un grado de discapacidad física o sensorial igual o superior al 33%. Las cuantías en tal caso serían las siguientes:

- Para las entidades promotoras que realicen proyectos de inserción personalizados para PCD, percibirían 1.200 euros por cada uno de los desempleados participantes, mas una ayuda de 7.500 por cada inserción de carácter estable y a jornada completa de los trabajadores insertados [1.500 euros si la contratación fuera de 3 meses, y 3.000 euros si fuera de 6 meses], e incluye una ayuda de 900 euros por cada supuesto de autocolocación o autoempleo de los desempleados participantes una vez finalizado el tercer mes de participación en itinerario (compatible con la ayuda por contratación temporal).
- Asimismo, las entidades empleadoras percibirían una ayuda por cada inserción de carácter estable por contrato indefinido inicial o conversión de contrato temporal, y a jornada completa (cuya cuantía sería la establecida para la contratación indefinida sobre la base del RD 1451/1983, incrementada en un 25%) Si se tratara de contratación temporal, la ayuda sería de 3.000 o 15.00 dependiendo si la contratación fuera de 6 o 3 meses.

(B) En La Rioja (II) se contemplan las figuras de empresas tanto promotoras como colaboradoras de proyectos de integración laboral de PCD psíquica, con asistencia básica de un preparador laboral. Las primeras percibirían la cuantía de hasta 3.005 euros por PCD psíquica que inserte; y las segundas, empresas que formalizarían el contrato, percibirían hasta el 50% de los costes salariales del trabajador discapacitado durante el tiempo de contratación (mínimo un año) con el límite de 6.010 euros por contrato.

(C) En parecidos términos, Cantabria (I) cuenta con un programa de empleo de personas con discapacidad psíquica en empresas ordinarias acompañadas de un preparador laboral. Las entidades destinatarios son aquellas sin ánimo de lucro que promuevan proyectos que supongan una experiencia innovadora en el ámbito de la integración laboral de PCD psíquica en el mercado ordinario, logrando su contratación por empresas colaboradoras y utilizando para ello los servicios de personal de apoyo, tales como buscador de empleo, preparador laboral, formador o similares. La cuantía subvencionable es de hasta 3.005 euros por persona integrada en concepto de mediación, preparación y acompañamiento por un preparador laboral durante el período de contrato (mínimo un año) y hasta su finalización. Para las empresas colaboradoras que contraten a estas personas con discapacidad psíquica, se subvenciona hasta el 50 % de los costes salariales del trabajador con discapacidad psíquica entre el 33 y el 64 %, durante el período de contratación, y

hasta un límite de 6.010 euros. En caso de contratación de persona con discapacidad igual o superior al 65% se subvenciona hasta el 75 % de los mismos costes salariales, y con el límite de 12.020 euros.

(D) Y finalmente Aragón contempla esta modalidad de empleo con apoyo a través de dos tipos de iniciativas (X y II, respectivamente) Por un lado, una subvención por contratación de los denominados «Agentes para la integración laboral de personas con discapacidad», con funciones de orientación, acompañamiento, mediación laboral y seguimiento en el puesto de trabajo, y siendo beneficiarios de la subvención las entidades sin ánimo de lucro que realicen acciones dirigidas a la inserción laboral de personas con discapacidad⁴³. Y por otro lado, una subvención a empresas y entidades (siempre que no sean CEE o empresas de inserción laboral) que contraten a monitores laborales para el acompañamiento en el puesto de trabajo de discapacitados psíquicos y enfermos mentales integrados en su plantilla⁴⁴.

Se trata en definitiva de una medida mas que positiva en el objetivo de la normalización del empleo de las PCD por cuanto en ocasiones las empresas del mercado ordinario de trabajo se muestran mas que reticentes a la contratación de PCD, especialmente con discapacidad psíquica o enfermedad mental, considerando sus posibles problemas de improductividad o inadecuación a la organización del trabajo. El empleo con apoyo en empresas ordinarias es una fórmula tradicionalmente preconizada desde instancias comunitarias y que en el ámbito nacional aun no ha encontrado plasmación. El RD 469/2006, regulando las unidades de apoyo a la actividad profesional, tiene como destinatarios únicamente a los CEE, pero deja fuera de su campo de actuación a las empresas ordinarias. Es precisamente este hueco el que se cubre con iniciativas como la presentada por Aragón y que constituye un amplio campo por experimentar y desarrollar desde instancias autonómicas.

4. ALGUNAS CONSIDERACIONES COMUNES PARA JÓVENES Y DISCAPACITADOS EN MATERIA DE PROCEDIMENTALIZACIÓN DE LAS AYUDAS

Una característica mas que presente en los programas autonómicos de ayudas a la inserción sociolaboral de jóvenes y discapacitados es la alusión a la Ley General de Subvenciones para justificar la concesión de las ayudas previstas con-

43. La subvención consiste en el 90% de los costes laborales totales del Agente contratado o a contratar, con un máximo de 22.000 euros anuales por cada contratación subvencionada .

44. El monitor laboral a contratar por la empresa ordinaria ha de cumplir pues funciones de apoyo, formación y tutela de la PCD en su actividad laboral a desarrollar en aquélla. Dicha empresa percibiría la cantidad de 400 euros por cada mes de duración del contrato (máximo 9.600 euros), de duración mínima de 6 meses. El monitor a contratar ha de ser desempleado inscrito en la oficina de empleo, y la empresa ordinaria beneficiaria de esta ayuda ha de tener contratados en plantilla al menos dos personas con una discapacidad psíquica o enfermedad mental que justifique la necesidad de contratación de un monitor.

forme al procedimiento de convocatoria abierta, en régimen de concurrencia competitiva y por lo general dentro de un determinado plazo temporal.

Ello viene atrayendo varios inconvenientes en el alcance cuantitativo y cualitativo de las mismas. Por un lado, que la concesión de las ayudas encuentra como límite los propios condicionantes presupuestarios para el año en que se convocan, con la consecuencia de situaciones de potencial acogida por las ayudas que quedan al margen por falta de dotación presupuestaria. Y por otro lado, que el sometimiento a determinados plazos de solicitud de las ayudas, su larga tramitación y en definitiva el sometimiento a criterios discrecionales y de comparación la valoración de una pluralidad de solicitudes, ocasiona el grave riesgo de impedir la obtención de la ayuda en el momento y para la situación que en concreto se requiere. A ello se une la excesiva complejidad procedimental contenida en la mayoría de estos programas, con la exigencia de un mas que considerable y excesivo aporte documental y justificativo a posibles empresas o entidades beneficiarias que puede tener un claro efecto persuasivo. Quizás por ello, y para mayor efectividad y alcance de tales ayudas, fuera mas que aconsejable una cierta simplificación en tales aspectos al modo en que, por ejemplo, se efectúa en Madrid (V) en relación al fomento del empleo de PCD en empresas ordinarias.

Por lo que se refiere al régimen de compatibilidad o incompatibilidad de las ayudas previstas en los distintos programas de fomento del empleo tanto para jóvenes como para personas con discapacidad, es imposible señalar una línea uniforme aunque por lo general se decantan por la compatibilidad «cuantitativa» mas que por la cualitativa, esto es, la permisibilidad por la obtención de otras ayudas de la misma naturaleza hasta determinado límite (situado por lo general en el 60 % del coste salarial anual correspondiente al contrato de trabajo) En cierto modo esta línea es la seguida por el propio RD Ley 5/2006, cuyo art.7.3 refiere expresamente a que las bonificaciones previstas en dicha norma no podrán, «en concurrencia con otras medidas de apoyo público establecidas para la misma finalidad», superar ese 60% del coste salarial anual correspondiente al contrato que se bonifica, si bien con la salvedad expresa relativa a los trabajadores discapacitados contratados por los CEE, «en que se estará a lo establecido en la normativa reguladora de las ayudas y subvenciones destinadas a la integración laboral de las personas con discapacidad en estos centros»; normativa que no es otra que la ya referida Orden de 16 de octubre de 1998 y en la que se prevé un alcance mayor de la compatibilidad al quedar posibilitada hasta el coste total de la actividad⁴⁵.

45. Concretamente su art. 8 dispone que «el importe de las ayudas o subvenciones reguladas en la presente Orden no podrá ser, en ningún caso, de tal cuantía que, aisladamente o en concurrencia con subvenciones o ayudas de otras administraciones Públicas, o de otros Entes públicos o privados, nacionales o internacionales, supere el coste de la actividad a desarrollar por el beneficiario».

Al margen de ello, y en todo caso, supuestos de compatibilidad parcial se prevén lógicamente entre las ayudas contempladas en los distintos programas con las desgravaciones fiscales, y otras deducciones y bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social contempladas en los programas anuales de fomento del empleo de carácter estatal⁴⁶, así como incluso con otras ayudas de la misma naturaleza pero que no sean de origen público⁴⁷.

En este sentido no resulta anecdótico encontrar en programas autonómicos disposiciones que someten la obtención de ayudas al régimen de «*minimis*» establecido desde la Comunidad Europea para ayudas y subvenciones públicas, y ello a pesar de la alteración modificativa operada en esta materia.

En efecto, el RD 170/2004, de 30 de enero por el que se modificaba el RD 1451/1983, derogó la Disposición Transitoria Única del RD 4/1999 (que modificó igualmente el RD 1451/1983), que establecía el sometimiento a las condiciones de «*mínimos*» de las subvenciones por la contratación indefinida de las personas con discapacidad regulado en el RD 1451/1983, hasta que la Comisión Europea diese su autorización a este régimen de subvenciones.

La consecuencia de tal derogación es la no obligatoriedad de que tales subvenciones se sigan sometiendo a dicha regla de *minimis*, a pesar de lo cual algunas disposiciones autonómicas, aun en la actualidad, siguen reproduciendo tal condicionamiento⁴⁸, con algunas excepciones como Aragón (VI) donde dicha obligación ha quedado recientemente suprimida, y en Castilla La Mancha (IV).

Y finalmente, por lo que se refiere al régimen de concesión de las ayudas y subvenciones, la inmensa mayoría de las dispuestas, con afectación a jóvenes y discapacitados, se sustenta sobre el régimen competitivo⁴⁹ y solo algunas de ellas excepcionalmente refieren al sistema de orden cronológico de entrada y hasta agotar el presupuesto [por ejemplo, La Rioja (IV), Aragón (X) o Comunidad Valencia (VII y VIII)] Una situación que se repite aun en aquellos programas dictados tras la aparición del RD 357/2006, de 24 de marzo, por el que se regula la concesión directa de determinadas subvenciones en los ámbitos del empleo y de la formación profe-

46. A título de ejemplo, casos de Extremadura (I), Aragón (II) y País Vasco (II).

47. Así en Andalucía (VI), los incentivos a la contratación indefinida son compatibles con cualquier otra ayuda para el mismo fin no otorgada por la Consejería de Empleo o por institución en la que ésta participe mayoritariamente.

48. Ejemplo de La Rioja (III) para las concretas ayudas al fomento del empleo de jóvenes. En la Comunidad Valenciana (VI) de todos los programas de ayudas a empleo de las PCD, solo la de apoyo a la contratación temporal se somete al régimen de ayudas de «*minimis*», establecido en el Reglamento (CE) n° 69/2001 de 12 de enero (en el caso de que las entidades empleadoras sean empresas).

49. Con carácter general se entiende la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva como aquella que, imputada a un mismo crédito presupuestario, contempla una eventual pluralidad de solicitudes y la comparación, en un único procedimiento, de dichas solicitudes entre sí, de acuerdo con los criterios establecidos en la correspondiente convocatoria.

sional ocupacional, reconociendo la concurrencia de circunstancias singulares, y razones de interés público, económico y social, para excepcionar del procedimiento ordinario de subvenciones, entre otros programas, el de fomento del empleo de las personas con discapacidad referidas en el RD 1451/1983, de 11 de mayo. De esta tendencia solo han escapado contadas CCAA que recientemente ha dictado programas en los que se hacen eco de esta nueva norma estatal y en consecuencia disponiendo que las solicitudes de subvención se tramiten por el orden de presentación de las mismas, en función del cumplimiento de los requisitos establecidos [casos de Castilla y León (IX) y la Comunidad de Madrid (V y VI)].

5. ALGUNAS CONCLUSIONES

En términos de actuación a favor de la integración sociolaboral tanto de jóvenes como de personas con discapacidad, por lo general puede hablarse de vías tradicionales de acción separada que en los momentos actuales parece encontrar ciertos puntos de convergencia. Así, por un lado, la clara directriz comunitaria a favor de planes integrales de actuación para los jóvenes, parece ir en línea con aquella que desde antiguo se venía marcando también desde instancias comunitarias en relación con las PCD. Y por otro lado, la complementaria orientación de impulso hacia personas especialmente desfavorecidas en el mercado de trabajo o mas generalmente quienes se encuentran en riesgo de exclusión social, también permite una contemplación mas o menos uniforme tanto de los jóvenes como de las PCD al quedar unos y otros integrados en tales colectivos.

Estas dos nuevas orientaciones convergentes, con ese nuevo impulso desde la UE, están comenzando a plasmarse en los ámbitos autonómicos a ritmos sin embargo diferenciados, por cuanto son mas frecuentes las medidas de actuación que planifican programas de inserción laboral de personas con especiales dificultades o con riesgo de exclusión, manteniendo incluso paralelamente aquellas otras que tradicionalmente se han ido dictando de forma particular para jóvenes y PCD, lo que en ocasiones provoca ese panorama disgregador en programas diferenciados, en planes diferentes y con gestión y procedimentalización por departamentos o unidades administrativas autonómicas independientes con apenas comunicación.

De ahí pues la idoneidad de planificar de forma unitaria programas por colectivo que contemplen todo un conjunto de medidas en los variados campos de atención que fueran necesarios, incluida obviamente el referido a la integración sociolaboral, al modo en que se encuentran, siquiera de forma excepcional, en algunas CCAA, como es el caso de Andalucía para ambos colectivos o Baleares y su reciente ley integral de juventud en la línea mas cercana a las nuevas orientaciones comunitarias sobre medidas de acción con relación a los jóvenes.

Por otro lado, es de destacar como nota positiva la extensión que efectúan las CCAA en los campos donde actuar medidas de integración sociolaboral de ambos

colectivos, procediendo a implicar a entidades mas allá de las puramente empresariales del mercado ordinario. En este sentido son mas que frecuentes los programas que se dirigen particularmente a entidades sin ánimo de lucro para fomentar sus proyectos de inserción sociolaboral tanto para jóvenes como para PCD, o el mismo desarrollo que está teniendo en este ámbito las cooperativas y sociedades laborales como instrumento de acogida de unos y otros, sin olvidar la cada vez mayor implicación de organismos y entidades públicas en el objetivo de integración. Sin embargo, y tratándose de acciones a favor de la inserción laboral de PCD sí se echa en falta disposiciones autonómicas que incentiven o favorezcan de alguna manera en sus programas el cumplimiento del cupo de reserva, no solo en la Administración pública, sino también y particularmente en las empresas ordinarias, al modo en que por ejemplo se ha detectado en Navarra (II)⁵⁰ y en la Comunidad Valenciana (II)⁵¹.

En definitiva puede admitirse que las CCAA han efectuado un importante esfuerzo en la programación y gestión de proyectos destinados a favorecer la inserción sociolaboral de jóvenes y PCD, con fórmulas quizás mas imaginativas y novedosas tratándose de jóvenes, y mas tradicionales y apegadas al dato normativo estatal en caso de PCD. En este sentido, la mayor seguridad que para las CCAA ha representado el mayor desarrollo normativo desde sede nacional en materia de inserción sociolaboral de las PCD, contrasta con la tradicional ausencia de referentes estatales en materia de juventud de carácter general o integrado, lo que ha permitido que las CCAA pongan en marcha ciertas iniciativas, con los jóvenes como destinatarios, que precisamente adolecen de ese carácter, apareciendo disgregadas, con gestión diferenciada y sin elementos de conexión que favorezcan su implantación, efectividad, y en definitiva la valoración de la idoneidad

50. Conforme a Ley Foral 16/2002 se impone en las Administraciones Publicas de Navarra la reserva del 5% de las vacantes en las ofertas de empleo público, para ser cubiertas por personas con discapacidad. Mientras no se cubra tal porcentaje con personal fijo con discapacidad, las PCD reconocida tendrían preferencia para la contratación temporal. Junto a ello se establece, como criterio de preferencia para adjudicación de contratos de gestión de servicios públicos, la circunstancia de que las empresas tengan en plantilla al menos un 4% de la misma con una gran disminución física, psíquica o enfermedad mental.

51. En esta CCAA se contemplan medidas de acción positiva que implican al conjunto de los departamentos administrativos de la Generalitat, y destinadas a garantizar el cumplimiento de la normativa sobre integración laboral de las PCD, a lo que añade medidas de preferencia en la contratación administrativa y la concesión de subvenciones y ayudas económicas. Así por un lado se prevé como medida el incluir, dentro de los pliegos de cláusulas administrativas particulares de los contratos, como causa de resolución, el incumplimiento por parte del contratista de la obligación, en su caso, del cupo de reservar o de la adopción de medidas alternativas. Junto a ello, e igualmente en los pliegos de cláusulas administrativas, se incluirán la preferencia en la adjudicación de los contratos a favor de la proposición presentada por aquella empresa que, igualando los términos de las mas ventajosas, acredite tener un porcentaje mayor de trabajadores discapacitados contratos (por encima del cupo de reserva) Y finalmente, las entidades y empresas públicas deben reservar determinados contratos administrativos a CEE o centros que desarrollen programas de inserción laboral de PCD y a entidades sin ánimo de lucro que tengan por objeto la integración de PCD.

u oportunidad de las medidas. La corrección de estas carencias quizás venga de la mano precisamente de la reciente estrategia europea en materia de juventud y con ella la necesidad de iniciar una nueva fase en la que las CCAA deban comenzar a articular programas destinados a los jóvenes inspirados y sustentados en los principios de generalidad y transversalidad, al modo en que ya se han sucedido algunos ejemplos, como los citados de Andalucía y Baleares. Tratándose de las PCD, sería mas que aconsejable seguir esta misma estrategia unificadora precisamente por la enorme extensión tanto cualitativa como cuantitativa de las disposiciones normativas que inciden en su integración sociolaboral. La unificación programática de medidas de atención a las PCD en todos aquellos ámbitos que fueran necesarios, redundaría sin duda en un mayor conocimiento, y con ello efectividad, del marco de los recursos y ayudas existentes.

ANEXO: DISPOSICIONES AUTONÓMICAS ANALIZADAS Y/O REFERENCIADAS

Andalucía

- (I) Ley 1/1999, de 31 de marzo, por la que se regula la atención a las personas con discapacidad (BOJA 17 de abril de 1999)
- (II) Decreto 141/2002, de 7 de mayo, de la Consejería de Empleo, sobre incentivos, programas y medidas de fomento a la creación de empleo y al autoempleo (BOJA de 18 de junio de 2002)
(Por disposición derogatoria del Decreto 149/2005, de 14 de junio, queda vigente únicamente su programa de empleo de personas con discapacidad en CEE, y sus programa de apoyo al autoempleo y a proyectos de interés social)
(Posteriormente, el programa de apoyo al autoempleo ha quedado derogado por el Decreto 175/2006)
- (III) Orden de 4 de octubre de 2002, de la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico, por la que se desarrollan los incentivos al fomento del empleo en Centros Especiales de Empleo (BOJA 12 de noviembre de 2002)
- (IV) Orden de 6 de mayo de 2005, de la Consejería de Empleo, por la que se desarrolla y convocan determinadas líneas de ayuda al autoempleo al amparo de lo dispuesto en el Decreto 141/2002, de 7 de mayo (BOJA de 24 de mayo de 2005)
- (V) Decreto 149/2005, de 14 de junio de 2005, de la Consejería de Empleo, por el que se regulan los incentivos a la contratación con carácter indefinido (BOJA de 24 de junio de 2005)
- (VI) Orden de 21 de julio de 2005, de la Consejería de Empleo, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de incentivos a la contratación con carácter indefinido reguladas en el Decreto 149/2005, de 14 de junio (BOJA de 28 de julio de 2005)
- (VII) Acuerdo de 8 de noviembre de 2005,, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Junta Joven (Plan Integral de Juventud de la Junta de Andalucía 2005-2008) (BOJA 7 de diciembre de 2005)

- (VIII) Decreto 30/2006, de 7 de febrero de 2006, por el que se acuerda la elaboración del Plan de Empleabilidad para personas con discapacidad en Andalucía (BOJA de 24 de febrero de 2006)
- (IX) Decreto 175/2006, de 10 de octubre de 2006, por el que se aprueba el Plan de Fomento y Consolidación del Trabajo Autónomo en Andalucía (BOJA de 3 de noviembre de 2006)

Aragón

- (I) Decreto 46/2004, de 9 de marzo de 2004, del Departamento de Economía, Hacienda y Empleo, sobre promoción del empleo autónomo (BOA de 22 de marzo de 2004)
- (II) Decreto 47/2004, de 9 de marzo de 2004, del Departamento de Economía, Hacienda y Empleo, sobre promoción de la contratación estable y de calidad (BOA de 22 de marzo de 2004)
- (III) Orden de 14 de septiembre de 2005, del Departamento de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se adapta a la organización de la Comunidad Autónoma de Aragón, el procedimiento establecido en el RD 364/2005, de 8 de abril, para el cumplimiento alternativo con carácter excepcional de la cuota de reserva a favor de los trabajadores con discapacidad (BOA 20 de octubre de 2005)
- (IV) Decreto 37/2006, de 7 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se regulan las empresas de inserción laboral y se aprueba el Programa ARINSER de ayudas económicas para la integración socio-laboral de colectivos en situación o riesgo de exclusión (BOA de 17 de febrero de 2006)
- (V) Orden de 8 de febrero de 2006, del Departamento de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se convocan, para el año 2006, las subvenciones reguladas en el Decreto 46/2005, de 9 de marzo, del Gobierno de Aragón, para la promoción del empleo autónomo (BOA de 24 de febrero de 2006)
- (VI) Orden de 8 de febrero de 2006, del Departamento de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se convocan, para el año 2006, las subvenciones reguladas en el Decreto 47/2004, de 9 de marzo, del Gobierno de Aragón, para la promoción de la contratación estable y de calidad (BOA 24 de febrero de 2006)
- (VII) Decreto 63/2006, de 7 de marzo de 2006, del Gobierno de Aragón, por el que se modifica el Decreto 48/2004, para la promoción del empleo en cooperativas y sociedades laborales (BOA de 22 de marzo de 2006)
- (VIII) Orden de 14 de marzo de 2006, del Departamento de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se convocan para el año 2006 las ayudas del Programa ARINSER, establecidas en el Decreto 37/2006, de 7 de febrero (BOA de 3 de abril de 2006)
- (IX) Orden de 21 de abril de 2006, del Departamento de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se convocan para el año 2006, las subvenciones reguladas en el Decreto 48/2004, de 9 de marzo, del Gobierno de Aragón, para la promoción del empleo en cooperativas y sociedades laborales (BOA de 5 de mayo de 2006)
- (X) Decreto 137/2006, de 6 de junio, del Gobierno de Aragón, por el que se regula el Programa Intro, para la integración laboral al trabajo ordinario de personas con discapacidad (BOA de 16 de junio de 2006)

292 POLÍTICA SOCIAL EUROPEA Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS

- (XI) Orden de 17 de julio de 2006, del Departamento de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para el funcionamiento de las unidades de apoyo a la actividad profesional en los Centros Especiales de Empleo (BOA de 9 de agosto de 2006)

Baleares

- (I) Resolución de 16 de febrero de 2005, de la Conserjería de Trabajo y Formación, por la que se aprueba la convocatoria para la concesión de ayudas destinadas al fomento de la integración laboral de discapacitados en centros especiales de empleo y trabajo autónomo (BOIB de 18 de febrero de 2005)
- (II) Orden de 20 de abril de 2005, de la Consejería de Trabajo y Formación, por la que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones en materia de formación ocupacional, orientación y fomento de la ocupación (BOIB de 28 de abril de 2005)
- (III) Orden de 4 de mayo de 2005, de la Consejería de Trabajo y Formación, por la que se establece las bases reguladoras de las subvenciones en materia de trabajo y formación (BOIB de 12 de mayo de 2005)
- (IV) Resolución de 28 de junio de 2005, de la Consejería de Trabajo y Formación, por la que se aprueba la convocatoria para conceder ayudas y subvenciones sobre fomento del empleo de los trabajadores minusválidos, establecido en el Capítulo II del RD 1451/1983, de 11 de abril de 1983 (BOIB de 19 de julio de 2005)
- (V) Resolución de 4 de abril de 2006, de la Consejería de Trabajo y Formación, por la que se aprueba la convocatoria para conceder ayudas destinadas a mantener los puestos de trabajo de personas discapacitadas en centros especiales de empleo (BOIB de 13 de abril de 2006)
- (VI) Resolución del 28 de abril de 2006, de la Consejería de Trabajo y Formación, por la que se aprueba la convocatoria para la concesión de ayudas destinadas a la integración laboral de personas con discapacidad en centros especiales de empleo (BOIB de 9 de mayo de 2006)
- (VII) Resolución de 8 de mayo de 2006, de la Consejería de Trabajo y Formación, por la que se aprueba la convocatoria para conceder ayudas publicas para fomentar el empleo y la mejora de la competitividad en las cooperativas y sociedades laborales (BOIB de 13 de mayor de 2006)
- (VIII) Resolución de 5 de junio de 2006, de la Consejería de Trabajo y Formación, por la que se aprueba la convocatoria de ayudas destinadas a favorecer el tránsito de las personas con discapacidad al empleo ordinario por medio de los enclaves laborales (BOIB de 15 de junio de 2006)
- (IX) Resolución de 8 de junio de 2006, de la Consejería de Trabajo y Formación, por la que se aprueba la convocatoria de ayudas y bonificaciones sobre fomento del empleo de las personas con discapacidad que establece el Capítulo OO del RD 1451/1983 (BOIB de 17 de junio de 2006)
- (X) Resolución de 25 de julio de 2006, de la Consejería de Trabajo y Formación, por la que se aprueba la convocatoria de ayudas para las unidades de apoyo a la actividad profesional en el marco de los servicios de ajuste personal y social de los Centros Especiales de Empleo (BOIB de 3 de agosto de 2006)

(XI) Ley 10/2006, de 26 de julio, integral de la juventud (BOE de 19 de septiembre de 2006)

Canarias

- (I) Resolución de 16 de septiembre de 2005, de la Conserjería de Empleo y Asuntos Sociales, por la que se aprueba la convocatoria para la concesión de subvenciones al Programa de promoción del empleo indefinido de trabajadores minusválidos (BOC de 29 de septiembre de 2005)
- (II) Resolución de 16 de septiembre de 2005, del Servicio Canario de Empleo, por la que se aprueba la convocatoria para la concesión de subvenciones al programa de promoción del empleo autónomo (BOC 29 de septiembre de 2005)
- (III) Orden de 8 de mayo de 2006, de la Consejería de Empleo y Asuntos Sociales, por la que se aprueban las bases generales y específicas que han de regir en la concesión de ayudas en el área de personas con discapacidad, y se efectúa la convocatoria para 2006 (BOC de 25 de mayo de 2006)

Cantabria

- (I) Orden IND/19/2006, de 9 de marzo, de la Consejería de Industria, Trabajo y Desarrollo Tecnológico, por la que se establecen las bases reguladoras y se aprueba la convocatoria de subvenciones para el fomento del empleo de las personas con discapacidad (BOC de 20 de marzo de 2006)
- (II) Orden IND/21/2006, de 14 de marzo, por la que se establecen las bases reguladoras y se aprueba la convocatoria de subvenciones destinadas a facilitar la integración laboral de discapacitados en Centros Especiales de Empleo (BOC de 22 de marzo de 2006)
- (III) Orden IND/20/2006, de 13 de marzo, de la Consejería de Industria, Trabajo y Desarrollo Tecnológico, por la que se establece las bases reguladoras y se aprueba la convocatoria de subvenciones destinadas a fomentar la creación de empleo autónomo (BOC de 22 de marzo de 2006)
- (IV) Orden IND/24/2006, de 16 de marzo, de la Consejería de Industria, Trabajo y Desarrollo Tecnológico, por la que se establece las bases reguladoras y se aprueba la convocatoria de subvenciones destinadas a promover la contratación de personas trabajadoras (BOC de 28 de marzo de 2006)
- (V) Orden IND/29/2006, de 30 de marzo, de la Consejería de Industria, Trabajo y Desarrollo Tecnológico, por la que se establece las bases reguladoras y se aprueba la convocatoria de subvenciones para el fomento del desarrollo local, el impulso de los proyectos empresariales calificados como I+E y la promoción de proyectos en el ámbito de los Nuevos Yacimientos de Empleo (BOC de 12 de abril de 2006)
- (VI) Orden HAC/11/2006, de 3 de abril, de la Consejería de Economía y Hacienda, por la que se regula el régimen de concesión de ayudas para fomento del empleo en el sector de la Distribución comercial durante el año 2006 (BOC de 20 de abril de 2006)
- (VII) Orden EDU/50/2006, de 9 de agosto, por la que se establecen las bases y se convocan subvenciones para el desarrollo de Programas de Garantía Social, en las modalidades de Iniciación profesional, Formación-Empleo, Talleres Profesionales y para Alumnos con Necesidades Especiales [BOC 22 de agosto 2006]

Castilla-La Mancha

- (I) Orden de 6 de marzo de 2003, de la Consejería de Industria y Trabajo, por la que se regulan las ayudas del Programa Emprende-Joven (DOCLM de 4 de marzo de 2003)
- (II) Orden de 1 de septiembre de 2005, de la Consejería de Trabajo y Empleo, sobre fomento del empleo estable en cooperativas y sociedades laborales, a través de la incorporación de socios trabajadores (BOCLM de 7 de diciembre de 2005)
- (III) Orden de 28 de octubre de 2005, de la Consejería de Trabajo y Empleo, por la que se establecen las bases reguladoras relativas a las subvenciones para el fomento de la estabilidad en el empleo y se aprueba la convocatoria para el ejercicio 2006 (BOCLM de 9 de noviembre de 2005)
- (IV) Orden de 24 de noviembre de 2005, de la Consejería de Trabajo y Empleo, por la que se establecen las bases reguladoras relativas a las subvenciones para incentivar los contratos para la formación en actividades artesanales y se aprueba la convocatoria para el ejercicio 2006 (DOCLM de 21 de diciembre de 2005)
- (V) Resolución de 22 de diciembre de 2005, de la Dirección General de Formación del Servicio Público de Empleo de Castilla-La Mancha, por la que se convocan ayudas para el desarrollo de Módulos de formación y Empleo en Empresas y Entidades sin ánimo de lucro (DOCM de 30 de diciembre de 2005)

Castilla y León

- (I) Orden de 13 de febrero de 1997, de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, por la que se regulan las ayudas para la integración laboral en centros especiales de empleo y de los trabajadores autónomos (BOCL de 19 de febrero de 1997)
 - (II) Orden de 15 de mayo de 1997, de la Conserjería de Industria, Comercio y Turismo, por la que se aprueban las normas reguladoras para la concesión de ayudas financieras para apoyo al Empleo Joven (BOCL de 16 de mayo de 1997)
 - (III) Resolución de 17 de diciembre de 2004, del Servicio Público de Empleo de Castilla y León, por el que se convocan subvenciones para el año 2005, cofinanciadas por el Fondo Social Europeo, en los programas de fomento de empleo estable para jóvenes, mujeres y colectivos que presenta especiales dificultades de acceso al mercado de trabajo (BOCL de 23 de diciembre)
- [Modificada por Resolución de 5 de julio de 2005, BPCL de 14 de julio de 2005]
- (IV) Resolución de 1 de marzo de 2006, de, Servicio Público de Empleo de Castilla y León, por el que se convocan para el año 2006, cofinanciados por el Fondo Social Europeo, dirigidas a fomentar la realización de contratos formativos y su transformación en contratos indefinidos (BOCL de 9 de marzo de 2006)
 - (V) Orden EYE/319/2006, de 2 de marzo, por la que se convocan subvenciones, cofinanciadas por el Fondo Social Europeo, para la contratación de trabajadores con discapacidad en las empresas ordinarias (BOCL de 8 de marzo de 2006)
 - (VI) Orden EYE/320/2006, de 2 de marzo, por la que se convocan subvenciones para la financiación de inversiones realizadas en Centros Especiales de Empleo para el año 2006 (BOCL de 8 de marzo de 2006)

- (VII) Orden EYE/321/2006, de 2 de marzo, por la que se convocan subvenciones destinadas a financiar los costes salariales de puestos de trabajo ocupados por personas con discapacidad en Centros Especiales de Empleo (BOCL de 8 de marzo de 2006)
- (VIII) Resolución de 3 de marzo de 2006, del Servicio Publico de Empleo de Castilla y León, por la que se convocan subvenciones para el año 2006, cofinanciadas por el Fondo Social Europeo, en los programas de fomento del empleo estable para jóvenes, mujeres y colectivos que presentan especiales dificultades de acceso al mercado de trabajo (BOCL de 13 de marzo de 2006)
- (IX) Orden EYE/1280/2006, de 18 de julio, de la Consejería de Economía y Empleo, por la que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones, cofinanciadas por el Fondo Social Europeo, dirigidas a fomentar la contratación indefinida de trabajadores con discapacidad y adaptación de sus puestos de trabajo o dotación de medios de protección personal (BOCL de 4 de agosto de 2006)

Cataluña

- (I) Ley 27/2002, de 20 de diciembre, de medidas legislativas para regular las empresas de inserción sociolaboral (DOGC de 16 de enero de 2003)
- (II) Orden TRI/212/2005, de 27 de abril, del Departament de Treball e Industria, por el que se regulan los programas de mejora de la cualificación profesional (DOGC de 13 de mayo de 2005)
- (III) Resolución TRI/382/2006, de 9 de febrero., por la que se inicia y se desarrolla el procedimiento de concesión de subvenciones para la realización de acciones de formación en empresas con compromiso de contratación dirigidas a trabajadores en situación de paro (DOGC 27 de febrero de 2006)
- (IV) Resolución TRI/313/2006, de 13 de febrero, por la que se abre la convocatoria para el año 2006 para la concesión de subvenciones para la inserción laboral de las personas acogidas a la renta mínima de inserción a través de empresas de inserción sociolaboral, entidades colaboradoras de inserción y proyectos de autoocupación (DOGC de 21 de febrero de 2006)
- (V) Resolución TRI/68/2006, de 23 de febrero, por la que se aprueban las bases reguladoras del programa de incentivos para la creación de ocupación vinculada a proyectos de nueva inversión empresarial considerados estratégicos para la economía catalana, y se abre la convocatoria para 2006 (DOGC de 6 de marzo de 2006)
- (VI) Orden TRI/95/2006, de 3 de marzo, por la que se establecen las bases reguladoras de las acciones para el fomento de la igualdad de oportunidades en el mercado de trabajo (DOGC de 16 de marzo de 2006)
- (VII) Orden TRI/213/2006, de 13 de marzo, reguladora de los programas de información y orientación profesional (DOGC de 5 de mayo de 2006)
- (VIII) Orden TRI/279/2006, de 26 de mayo, del Departament de Treball e Industria, por la que se aprueban las bases reguladoras que regirán la concesión de subvenciones para la realización de itinerarios de inserción sociolaboral dirigidas a las personas acogidas a la renta mínima de inserción (RMI) y medidas de soporte a los itinerarios formativos para los trabajadores en proceso de inserción de una empresa de inserción (DOGC de 8 de junio de 2006)

296 POLÍTICA SOCIAL EUROPEA Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Ceuta

- (I) Resolución de 17 de febrero de 2006, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones destinadas a la formación de desempleados mediante el desarrollo de itinerario integrado de inserción laboral (BOCCE de 24 de febrero de 2006)

Comunidad Valenciana

- (I) Orden de 29 de diciembre de 2000, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas y subvenciones públicas destinadas al fomento del empleo de personas con discapacidad (DOGV de 25 de enero de 2001)
- (II) Decreto 279/2004, de 17 de diciembre, de la Consejería de Bienestar Social y de la Conserjería de Economía, Hacienda y Empleo, por el que se regulan medidas en los procedimientos de contratación administrativa y de concesión de subvenciones para el fomento del empleo de las personas con discapacidad (DOGV de 21 de diciembre de 2004)
- (III) Orden de 30 de diciembre de 2004, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se convoca y regula la concesión de las ayudas y subvenciones publicas destinadas al fomento del empleo de personas con discapacidad para el ejercicio 2005 (DOGV de 22 de febrero de 2005)
- (IV) Orden de 29 de diciembre de 2005, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se regula y convoca subvenciones destinadas a la implantación de planes integrales de empleo con apoyo y planes integrales de empleo para personas con discapacidad para el periodo 2006-2007 (DOGV de 3 de enero de 2006)
- (V) Orden de 25 de abril de 2006, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se regulan y convocan subvenciones destinadas a la implantación del Plan Integral de Empleo. Salario Joven en Empresas para 2006-2007 (DOGV de 19 de mayo de 2006)
- (VI) Orden de 2 de mayo de 2006, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se convoca y regula la concesión de las ayudas y subvenciones publicas destinadas al fomento del empleo de las personas con discapacidad para el ejercicio 2006 (DOGV de 19 de mayo de 2006)
- (VII) Orden de 21 de junio de 2006, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se convocan las ayudas de fomento del empleo estable para el ejercicio 2006 y se regula el Plan Especial de Empleo Estable (DOGV de 13 de julio de 2006)
- (VIII) Decreto 130/2006, de 29 de septiembre, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de promoción del empleo estable en la Comunitat Valenciana (DOGV de 3 de octubre de 2006)

Extremadura

- (I) Decreto 18/2004, de 9 de marzo, de la Consejería de Economía y Trabajo, por el que se regula el fomento del empleo estable en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura (DOE de 16 de marzo de 2004)

(actualizado por Decreto 137/2005, de 7 de junio)

- (II) Decreto 87/2004, de 15 de junio de 2004 de la Consejería de Economía y Trabajo, por el que se regulan las ayudas para el fomento del autoempleo (DOE de 1 de julio de 2004)
- (actualizado por Decreto 137/2005, de 7 de junio y modificado por Decreto 88/2006)*
- (III) Decreto 137/2005, de 7 de junio, de la Consejería de Economía y Trabajo, por el que se actualizan las medidas de fomento del autoempleo y empleo estable (DOE de 14 de junio de 2005)
- (IV) Decreto 138/2005, de 7 de junio, de la Consejería de Economía y Trabajo, por el que se establece las normas de procedimiento para la concesión de ayudas para el fomento del empleo de personas con discapacidad en Centros Especiales de Empleo y empresas ordinarias (DOE de 14 de junio de 2005)
- (V) Decreto 79/2006, de 2 de mayo, por que se modifica el Decreto 18/2004, de 9 de marzo, sobre el fomento del empleo estable en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura y el Decreto 138/2005, de 7 de junio, por el que se establecen las normas de procedimiento para la concesión de las ayudas para el fomento del empleo de personas con discapacidad en Centros Especiales de Empleo y Empresas Ordinarias (BOE de 9 de mayo de 2006)
- (VI) Decreto 116/2006, de 27 de junio, de la Consejería de Economía y Trabajo, por el que se establece un programa extraordinario de la Junta de Extremadura para la transformación de contratos temporales en indefinidos (DOE de 1 de julio de 2006)

Galicia

- (I) Orden de 17 de marzo de 2006, de la Consejería de Trabajo, por la que se establece las bases reguladoras de los programas para la promoción de la integración laboral de las personas con discapacidad cofinanciados por el Fondo Social Europeo y procede a su convocatoria para el año 2006 (DOG de 31 de marzo de 2006)
- (II) Orden de 18 de marzo de 2006, de la Consejería de Trabajo, por la que se establece las bases reguladoras del régimen de ayudas y subvenciones a las empresas calificadas como iniciativas locales de empleo (ILE) o como iniciativas de empleo rural (IER) cofinanciadas por el Fondo Social Europeo y se procede a su convocatoria para el año 2006 (DOG de 31 de marzo de 2006)
- (III) Orden de 20 de marzo de 2006, de la Consejería de Trabajo, por la que se establece las bases reguladoras del programa para la promoción del empleo autónomo cofinanciado por el Fondo Social Europeo y procede a su convocatoria para el año 2006 (DOG de 31 de marzo de 2006)
- (IV) Orden de 21 de marzo de 2006, de la Consejería de Trabajo, por la que se establece las bases reguladoras del programa de ayudas y subvenciones a las empresas calificadas como iniciativas de base tecnológica (IEBT) cofinanciadas por el Fondo Social Europeo y procede a su convocatoria para el año 2006 (BOG de 31 de marzo de 2006)
- (V) Orden de 22 de marzo de 2006, de la Consejería de Trabajo, por la que se establece las bases reguladoras de los programas para el fomento del empleo de colectivos con especiales dificultades de inserción en el mercado de trabajo e incrementar la estabilidad en el empleo, cofinanciados por el Fondo Social Europeo, y se procede a su convocatoria para el año 2006 (DOG de 31 de marzo de 2006)

298 POLÍTICA SOCIAL EUROPEA Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS

- (VI) Orden de 23 de marzo de 2006, de la Consejería de Trabajo, por la que se establecen las bases reguladoras de incentivos a la contratación por cuenta ajena de personas desempleadas pertenecientes a colectivos en riesgo de exclusión social, cofinanciado por el Fondo Social Europeo, y procede a su convocatoria para el año 2006 (DOG de 31 de marzo de 2006)
- (VI) Orden de 24 de marzo de 2006, de la Consejería de Trabajo, por la que se establece las bases reguladoras del programa de fomento del empleo en cooperativas y sociedades laborales y procede a su convocatoria para el año 2006 (DOG de 31 de marzo de 2006)
- (VIII) Orden de 25 de marzo de 2006, de la Consejería de Trabajo, por la que se establece las bases reguladoras de los programas de incentivos a la contratación por cuenta ajena como medida para favorecer la inserción de los jóvenes menores de 30 años, cofinanciados por el Fondo Social Europeo, y procede a su convocatoria para el año 2006 (DOG de 31 de marzo de 2006)
- (IX) Orden de 11 de agosto de 2006, de la Consejería de Trabajo, por la que se establecen las bases reguladoras del programa de subvenciones las unidades de apoyo a la actividad profesional en el marco de los servicios de ajuste personal y social de los centros especiales de empleo, y se procede a su convocatoria para el año 2006 (DOG de 24 de agosto de 2006)

La Rioja

- (I) Ley 7/2003, de 26 de marzo, de Inserción Sociolaboral (BO La Rioja de 11 de abril de 2003)
- (II) Orden de 16 de abril de 2004, de la Consejería de Hacienda y Empleo, por la que se aprueba las bases reguladoras para la concesión de ayudas al programa de fomento del empleo de personas con discapacidad en Centros Especiales de Empleo y empresas normalizadas (BO La Rioja de 1 de mayo de 2004)
- (III) Orden de 22 de marzo de 2005, de la Consejería de Hacienda y Empleo, por la que se establece las bases reguladoras para la concesión de ayudas para el fomento del empleo estable en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja (BO La Rioja de 31 de marzo de 2005)
- (IV) Orden de 22 de marzo de 2005, de la Consejería de hacienda y Empleo, por la que se establece las bases reguladoras para la concesión de ayudas al autoempleo (BO La Rioja de 31 de marzo de 2005)
- (V) Resolución de 16 de marzo de 2006, del Servicio Riojano de Salud, por la que se convoca ayudas al programa de fomento del Empleo Estable, para el año 2006, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en aplicación de la Orden de 22 de marzo de 2005, de la Consejería de hacienda y Empleo, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de dichas ayudas (BO La Rioja de 25 de marzo de 2006)
- (VI) Resolución de 16 de marzo de 2006, del Servicio Riojano de Empleo, por la que se convocan las ayudas al autoempleo, para el año 2006, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en aplicación de la Orden de 22 de marzo de 2005 de la Consejería de Hacienda y Empleo, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de dichas ayudas (BO La Rioja de 25 de marzo de 2006)

Madrid

- (I) Orden 471/2005, de 30 de diciembre, de la Consejería de Empleo y Mujer, por la que se convoca para el año 2006 subvenciones para la realización de acciones de orientación profesional para el empleo y de asistencia para el autoempleo (BOCM de 25 de enero de 2006)
- (II) Orden 4706/2005, de 30 de diciembre, de la Consejería de Empleo y Mujer, por la que se convoca a los Centros Especiales de Empleo de la Comunidad de Madrid a la presentación de solicitudes de ayudas y subvenciones para proyectos generadores de empleo para el ejercicio 2006 (BOCM de 27 de febrero de 2006)
- (III) Orden 7123/2005, de 30 de diciembre, de la Consejería de Educación, por la que se aprueban las bases reguladoras y se convocan ayudas a proyectos juveniles generadores de empleo estable cofinanciados por el Fondo Social Europeo (BOCM de 25 de enero de 2006)
- (IV) Orden 371/2006, de 27 de enero, de la Consejería de Empleo y Mujer, por la que se convoca a los Centros Especiales de Empleo de la Comunidad de Madrid a la presentación de las solicitudes de ayudas de coste salarial para el ejercicio 2006 (BOCM de 14 de febrero de 2006)
- (V) Orden 1683/2006, de 3 de agosto de 2006, de la Consejería de Empleo y Mujer, por la que se regula el procedimiento de concesión de subvenciones para el fomento del empleo de las personas con discapacidad en empresa ordinaria (BOCM de 16 de agosto de 2006)
- (VI) Orden 1875/2006, de 6 de septiembre de 2006, de la Consejería de Empleo y Mujer, por la que se regula el procedimiento de concesión de subvenciones destinadas al fomento de la integración laboral de los minusválidos en Centros Especiales de Empleo (BOCM de 9 de octubre de 2006)

Melilla

- (I) Orden 7/2006, de 21 de febrero, relativa a la convocatoria del régimen de ayudas financieras a empresas generadoras de empleo estable, para el año 2006 (BOME de 24 de febrero de 2006)
- (II) Resolución de 15 de marzo de 2006, por la que se aprueba la convocatoria para la concesión de subvenciones del programa del empleo indefinido de trabajadores minusválidos (BOME de 24 de marzo de 2006)
- (III) Resolución de 15 de marzo de 2006, por la que se aprueba la convocatoria para la concesión de subvenciones al programa de integración de personas con discapacidad en Centros Especiales de Empleo (BOME de 24 de marzo de 2006)
- (IV) Resolución de 23 de marzo de 2006, por la que se aprueba la concesión de subvenciones del programa de promoción del empleo autónomo (BOME de 4 de abril de 2006)

Murcia

- (I) Orden de 22 de diciembre de 2005, de la Consejería de Trabajo y Política Social, por la que se establece las bases reguladoras del procedimiento de concesión y justificación

300 POLÍTICA SOCIAL EUROPEA Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS

de subvenciones destinadas a la realización de acciones y proyectos de formación profesional, en desarrollo del programa de actuaciones para la calidad profesional (BORM de 7 de enero de 2006)

- (II) Orden de la Presidencia del Servicio Regional de Empleo y Formación, de 18 de enero de 2006, por la que se aprueba la iniciativa de fomento del empleo juvenil 2006-2007 «Activa Joven» (BO Región de Murcia 3 de febrero)
- (III) Orden de 23 de febrero de 2006, de la Presidencia el Servicio Regional de Empleo y Formación, por la que se aprueban las bases reguladoras de los programas de subvenciones para el Fomento de la Contratación y del Autoempleo, y se realiza su convocatoria para el ejercicio 2006 (BO Región de Murcia de 15 de febrero)
- (IV) Orden de 7 de marzo de 2006, de la Consejería de Trabajo y Política Social, sobre ayudas para programas de inclusión de determinados colectivos desfavorecidos (BO Región de Murcia de 19 de abril)
- (V) Orden de 6 de abril de 2006, del Servicio Regional de Empleo y Formación, por la que se aprueban las bases reguladoras de los programas de subvenciones para el fomento de la integración laboral de personas con discapacidad y se realiza su convocatoria para el ejercicio 2006 (BORM de 27 de abril de 2006)
- (VI) Orden de 29 de junio de 2006, del Servicio Regional de Empleo y Formación, por la que se aprueban las bases reguladoras del programa de subvenciones para la financiación de las unidades de apoyo a la actividad profesional en el marco de los servicios de ajuste personal y social de los Centros Especiales de Empleo, y se realiza su convocatoria para el ejercicio 2006 (BORM de 15 de julio de 2006)

Navarra

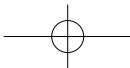
- (I) Decreto Foral 14/2002, de 14 de enero, por el que se modifica el Decreto Foral 259/1992, de 20 de julio, por el que se establecen diversos programas de ayudas al empleo (BON de 8 de febrero de 2002)
- (II) Ley Foral 16/2002, de 31 de mayo, por la que se regulan aspectos de acceso al empleo de las personas con discapacidad en la Comunidad Foral de Navarra (BON de 7 de junio de 2002)
- (III) Resolución 700/2006, de 28 de febrero, de la Servicio Navarro de Empleo, por la que se aprueba la convocatoria, para el año 2006, de ayudas destinadas al fomento del empleo y mejora de la competitividad en las cooperativas y sociedades laborales (BON de 22 de marzo de 2006)

País Vasco

- (I) Decreto 327/2003, de 23 de diciembre, del Departamento de Industria, Comercio y Turismo, por el que se regulan las medidas destinadas a la mejora de la ocupabilidad y a promover la inserción laboral (BOPV de 31 de diciembre de 2003)
(Modificado por Decreto 192/2005, de 24 de julio (BOPV de 8 de agosto de 2005)
- (II) Decreto 329/2004, de 23 de diciembre, del Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social, por el que se regulan las ayudas al empleo (BOPV de 31 de diciembre de 2003)
(actualizado por Decreto 239/2005, de 13 de septiembre)

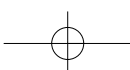
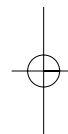
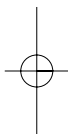
Principado de Asturias

- (I) Resolución de 24 de enero de 2005, de la Consejería de Industria y Empleo, por la que se establece las bases reguladoras de la concesión de subvenciones a la contratación indefinida de personas con discapacidad (BOPA de 17 de febrero de 2005)
- (II) Resolución de 31 de enero de 2005, de la Consejería de Industria y Empleo, por la que se aprueba las bases reguladoras de la concesión de subvenciones para el fomento y mantenimiento del empleo por cuenta ajena (BOPA de 11 de marzo de 2005)
- (III) Resolución de 12 de abril de 2005, de la Consejería de Industria y Empleo, por la que se aprueban las bases reguladoras, gasto y convocatoria para la concesión de subvenciones a la inversión en activos fijos por Centros Especiales de Empleo (BOPA de 22 de abril de 2005)
- (IV) Resolución de 10 de octubre de 2005, de la Consejería de Industria y Empleo, por la que se aprueban las bases reguladoras de la concesión de subvenciones para el fomento del empleo y la integración del minusválido (BOPA de 31 de octubre de 2005)
- (V) Resolución de 10 de noviembre de 2005, de la Consejería de Industria y Empleo, por la que se aprueba las convocatorias de concesión de subvenciones a la contratación indefinida de personas con discapacidad (BOPA de 2 de diciembre de 2005)
- (VI) Resolución de 10 de noviembre de 2005, de la Consejería de Industria y Comercio, por la que se aprueban las convocatorias de subvenciones para el saneamiento financiero, generación de empleo y adaptación de puesto de trabajo de los Centros Especiales de Empleo (BOPA de 2 de diciembre de 2005)
- (VII) Resolución de 10 de noviembre de 2005, de la Consejería de Industria y Empleo, por la que se aprueba las convocatorias de concesión de subvenciones para el programa de constitución de discapacitados desempleados en trabajadores autónomos (BOPA de 2 de diciembre de 2005)
- (VIII) Resolución de 10 de noviembre de 2005, de la Consejería de Industria y Empleo, por la que se aprueba las convocatorias de concesión de subvenciones para personal de apoyo de los Centros Especiales de Empleo (BOPA de 2 de diciembre de 2005)
- (IX) Resolución de 19 de abril de 2006, del Servicio Público de Empleo del Principado de Asturias, por la que se aprueba las bases reguladoras de la concesión de subvenciones en el marco del programa de empleo para jóvenes titulados (BOPA de 28 de abril de 2006)
- (Modificada por Resolución de 26 de mayo de 2006. BOPA de 1 de junio de 2006)
- (X) Resolución de 19 de abril de 2006, del Servicio Público de Empleo, por la que se aprueba la convocatoria de subvenciones por la contratación laboral de jóvenes titulados (BOPA de 29 de abril de 2006)
- (XI) Resolución de 1 de marzo de 2006, de la Consejería de Industria y Empleo, por la que se aprueba la convocatoria de subvenciones, cofinanciadas por el Fondo Social Europeo, para el inicio de actividad de autónomos en el año 2006 y por la que se modifican sus bases reguladoras (BOPA de 24 de marzo de 2006)
- (XII) Resolución de 26 de mayo de 2006, del Servicio Público de Empleo, por la que se aprueba convocatoria de subvenciones para la contratación laboral de jóvenes titulados por parte de entidades sin ánimo de lucro (BOPA de 1 de junio de 2006)



302 POLÍTICA SOCIAL EUROPEA Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS

- (XIII) Resolución de 10 de noviembre de 2006, del Servicio Público de Empleo, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para el fomento del empleo e integración del minusválido (BOPA de 2 de diciembre de 2006)
- (XIV) Resolución de 10 de noviembre de 2006, del Servicio Público de Empleo, por la que se aprueba la convocatoria de concesión de subvenciones para el saneamiento financiero, generación de empleo y adaptación del puesto de trabajo de los Centros Especiales de Empleo (BOPA de 2 de diciembre de 2006)
- (XV) Resolución de 10 de noviembre de 2006, del Servicio Público de Empleo, por la que se aprueba la convocatoria de concesión de subvenciones para las unidades de apoyo a la actividad profesional de los Centros Especiales de Empleo (BOPA de 2 de diciembre de 2006)



EMIGRACIÓN Y MERCADO DE TRABAJO: SOBRE EL LIBRO VERDE DE LA UNIÓN EUROPEA SOBRE GESTIÓN DE LA INMIGRACIÓN ECONÓMICA Y EL PAPEL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA ANDALUZA

*Juan Carlos Álvarez Cortés
Universidad de Málaga*

1. INTRODUCCIÓN

Desde que el ser humano habita la tierra se ha movido de unos lugares para otros, con la intención, en la mayoría de los casos de una mejora en las condiciones de vida.

La migración es un fenómeno que se da en casi todas las partes del mundo y, normalmente, desde los países en vías de desarrollo hacia los países de mayor prosperidad económica. Tan es así, que se ha reconocido la importancia de esta situación en diversas normas de carácter internacional. Entre otras, y por su significación, el art. 13 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948 reconoce el derecho de toda persona a salir de cualquier país, incluso del suyo propio; la cuestión es que se trata de un derecho poco operativo, pues no hay obligación de ningún país de soportar la emigración o, dicho de otro modo, no existe el deber correlativo de permitir la emigración. Es decir, uno tiene el derecho, reconocido universalmente, a salir de su país, pero no se le reconoce el derecho a llegar a ningún sitio.

La necesidad que empuja a millones de seres humanos a buscar fuera de su país de origen un destino mejor, resulta ya imparable. Junto a ello, la liberalización de los mercados y de las transacciones comerciales incrementa el volumen de los flujos poblacionales.

* Elaborado en el seno del Proyecto SEC2003-09605 EL PAPEL DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN EL SISTEMA DE RELACIONES LABORALES EUROPEO

Mientras este modelo no evolucione hacia otro de carácter social y solidario¹, nada hace prever que este cambio se vaya a producir en el corto plazo, continuarán las migraciones masivas de los ciudadanos más desfavorecidos hacia los países que gozan de mayor estabilidad y ofrecen perspectivas de una vida mejor.

Entre los factores de atracción, no cabe duda que el principal es el referido a la demanda efectiva en los mercados de trabajo de los países de destino, bien por el propio ciclo expansivo, bien por desequilibrios relacionados con el envejecimiento y la reducción de la población potencialmente activa, con la baja movilidad de algunos segmentos de la oferta de trabajo, con la elevación del salario de reserva de la fuerza de trabajo nacional, con la escasez de algunas cualificaciones y con la rapidez del cambio sectorial. En el caso de España, su condición de país perteneciente a la Unión Europea, su ubicación fronteriza con el norte de África y la pertenencia al área lingüística hispana, la hacen como lugar de destino de importantes flujos migratorios².

Así pues, la prosperidad económica de nuestro Estado ha hecho que se inviertan los flujos migratorios: de ser un país exportador de mano de obra nos hemos convertido en un país receptor de emigrantes. El problema es que esa inversión de los flujos migratorios se ha producido en un periodo muy corto de tiempo, tan sólo dos décadas para un cambio social de dimensiones profundas y que no parece que vaya a remitir, sino todo lo contrario ya que la brecha económica entre los países ricos y «en vías de desarrollo» cada vez es mayor.

Inmigración que, de otro lado, es querida o necesitada pues con la misma se afrontan una serie de desafíos importantes para los estados de bienestar en los países desarrollados (problemas respecto del envejecimiento de la población y la tasa de cotizantes por cada pasivo, el aumento de la natalidad o la ocupación de puestos o empleos no deseados por los nacionales).

De otro lado, el panorama social de un país que, de la noche a la mañana, se ha convertido en importador de mano de obra puede reflejar ciertas disfunciones porque para la sociedad acogida puede ser difícil de comprender correctamente este fenómeno, sobre todo cuando son muchas las nuevas culturas y costumbres que han de acoplarse e integrarse, convivir en definitiva, en nuestra sociedad³, junto a

1. Adoptando políticas, a medio-largo plazo, que actúen sobre los factores de fondo que provocan las migraciones: desarrollo social, comercio, industria, desarrollo sostenible, bienestar social, evitación de conflictos bélicos, etc. En definitiva, redistribuir la riqueza mundial.

2. Así lo indica el Consejo Económico y Social del Reino de España, en *La inmigración y el mercado de trabajo en España*, Informe CES, Madrid, 2004, pág. 6.

3. Como recuerda VALLESPIN OÑA, F., «Las democracias liberales muestran una cierta incapacidad para gestionar los conflictos derivados de la creciente diversidad o pluralismo cultural interno, en «inmigración y derechos: un enfoque liberal», en AAVV *Inmigración. Un desafío para España*, Coord. Rafael del Águila, EPI, Madrid, 2005, pág. 103.



la sensación de que «los que vienen de fuera» son un potencial peligro para los puestos de trabajo de los nacionales porque se pueden permitir competir «a la baja» reduciendo sus exigencias laborales⁴.

Así pues, la inmigración es un hecho, los inmigrantes vienen; de lo que se trata es de establecer políticas y estrategias que, de forma coordinada entre las distintas administraciones, garanticen, de un lado, una correcta gestión de los flujos, de otro lado, una adecuación de los mismos al mercado de trabajo, y, finalmente, una efectiva dinámica de integración entre población inmigrante y población de acogida.

2. ANDALUCÍA Y LA INMIGRACIÓN

Andalucía se ha convertido, pues, en un territorio receptor de emigrantes. Para observar la realidad de este fenómeno migratorio vamos a apuntar algunas cifras muy generales y sin descender a la especificación detallada ya que el objeto es mostrar un panorama cuantitativo del fenómeno. Cifras que, como todo, han de tomarse con cierta cautela, como se verá más abajo. Una advertencia más, por su rigor, los datos son tomados tanto del borrador del Plan Estratégico de Ciudadanía e Inmigración y del II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía⁵. En los mismos, salvo que se diga lo contrario, se refiere de forma conjunta al régimen general y al régimen comunitario⁶.

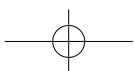
Pues bien, el número de inmigrantes en situación regular en España es de 2.597.014, encontrándose en Andalucía el 12.02% de los mismos, esto es, 312.315 personas. Siendo nuestra Comunidad la cuarta, tras la Comunidad autónoma de Madrid, Cataluña y País Valenciano, en recepción de migrantes regulares.

Si atendemos a los padrones municipales, la situación cambia notablemente: de los 7.829.202 ciudadanos empadronados en Andalucía, la población extranjera empadronada supone en total 416.582 personas, una cifra muy superior a la indicada por el Ministerio de Trabajo, y ello porque dentro de este número de habi-

4. Sobre el tema véase, PAJARES, M., *La inmigración en España*, Icaria-MTAS, Barcelona, 1999, págs. 250 y ss.

5. Puede haber alguna disfunción ya que el primero está cerrado a finales de septiembre de 2005 y el segundo a primeros de marzo de ese mismo año, pero en cualquier caso aunque las cifras puedan tener alguna variación, las lecturas o consecuencias generales que se desprenden de las mismas son idénticas.

6. Las categorías de Régimen General o Régimen Comunitario condicionan a su vez la posibilidad del disfrute de derechos diferentes: la población extranjera perteneciente al Régimen Comunitario tiene derechos similares a las personas de nacionalidad española en relación con el mercado laboral y el acceso a los recursos públicos; situación que no ocurre con la población extranjera adscrita al Régimen General, que necesitan de los correspondientes permisos o autorizaciones para trabajar.



tantes se recogen ciudadanos extranjeros que no necesariamente han de encontrarse en situación regular en España⁷.

Centrándonos en los datos de los extranjeros en situación regular proporcionados por Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, las provincias andaluzas que reciben más residentes son, por este orden, las de Málaga, Almería y Granada. Destacando la primera de ellas, en las que se encuentra casi el 40% de la totalidad de los inmigrantes.

Por lo que se refiere a la distinción entre la condición de residentes comunitarios (y del Espacio Económico Europeo) y extracomunitarios, la proporción a nivel nacional, aproximadamente, de un ciudadano comunitario por cada 4 extracomunitarios (21.28% del total), dicha proporción se dulcifica en Andalucía con un 34.29% de comunitarios frente al 65.71% de extracomunitarios.

Por regiones de procedencia, en Andalucía el grupo más importante es el de ciudadanos comunitarios, seguido de africanos y latinoamericanos.

Dentro de nuestra Comunidad Autónoma, la inmigración no se distribuye homogéneamente por provincias, comarcas, municipios o barrios de las ciudades. Y es que, con frecuencia, hay una distribución muy desigual que responde a distintos factores de las estructuras productivas, de las estructuras demográficas y de las redes migratorias.

Por provincias, la regla general es que en todas ellas hay más ciudadanos extracomunitarios que comunitarios, salvo, en Málaga, la provincia donde residen más extranjeros, donde la población comunitaria, casi duplica a la extracomunitaria.

Por la nacionalidad de los ciudadanos extranjeros que residen en Andalucía, los extracomunitarios proceden, por número de importancia, Marruecos, Ecuador, Colombia, Argentina, Rumania y China. Los comunitarios provienen, por este orden, de Reino Unido, Italia, Alemania y Francia.

Finalmente, como se ha dicho, el empleo constituye uno de los aspectos claves para la inclusión social de las personas inmigradas, por un lado, y, por otro, su participación en el mercado de trabajo refleja la aportación que estas personas hacen al desarrollo económico y social en España. Como dato, por ejemplo, el que ofrece la Encuesta de Población Activa del segundo semestre de 2005, que indica que de los 20.839.600 activos que hay en España, el 11% (2.312.100) son extranjeros y el 10% (2.007.400) son extranjeros no comunitarios.

7. Son dispares los datos que se nos ofrecen desde la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración y las resultantes de los Padrones Municipales, ya que la primera se refiere a la situación de los migrantes en situación regular y la segunda puede tener en cuenta a migrantes que no se encuentren legalmente en España; más aún, tampoco son fiables estas últimas ya que muchos migrantes no regulares tampoco se censan en los padrones. La variación puede ser aún mayor incluso porque los datos de los padrones se fechan a inicios de cada año.



Desde 1999 hasta la actualidad, la afiliación de los extranjeros a la Seguridad Social española ha pasado de un 2.3% a un 9.4% del total de afiliados, esto es, casi se cuadruplica en un período de seis años. La distribución según regiones de procedencia de los trabajadores extranjeros en alta laboral en septiembre de 2005 muestra que los latinoamericanos constituyen el colectivo más numeroso (41%), seguido por los trabajadores africanos (20%), los trabajadores del Espacio Económico Europeo (17%) y los europeos no comunitarios (15%). Además, en esa misma fecha, el 67% por ciento de los extranjeros en situación de alta en la Seguridad Social se concentran en cuatro Comunidades Autónomas: Cataluña, Madrid, País Valenciano y Andalucía, Comunidades que concentran el 60 por ciento del total de trabajadores en alta laboral en España.

Por lo que se refiere específicamente a Andalucía, y tomando los datos de afiliación a la Seguridad Social, de los 2.926.100 trabajadores afiliados, 181.712 son extranjeros, lo que supone un 6.21% del total.

Si comparamos las cifras de trabajadores extranjeros, comunitarios o no, con las de los extranjeros residentes en Andalucía, esto es, 181.712 trabajadores extranjeros de casi los 312.315 residentes, además de observar las nacionalidades de los trabajadores, los porcentajes ofrecidos por el MTAS, vienen a indicarnos que los extranjeros no comunitarios vienen a nuestra comunidad a trabajar mientras que la mayor parte de los comunitarios vienen a residir.

La mayoría de los trabajadores extranjeros, al igual que la mayoría de los españoles, están en el Régimen General de la Seguridad Social, es decir, el de los trabajadores por cuenta ajena de la industria y los servicios. Pero la proporción de extranjeros en este Régimen es menor que en el caso de los españoles, como lo es en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos. Porque su presencia es mucho mayor en el Régimen Especial de Empleados de Hogar y en el Régimen Especial Agrario.

3. LA REGULACIÓN DEL FENÓMENO MIGRATORIO POR LA UNIÓN EUROPEA: EN ESPECIAL, EL LIBRO VERDE SOBRE LA GESTIÓN DE LA INMIGRACIÓN ECONÓMICA

Tanto la regulación del acceso a los extranjeros no comunitarios al mercado de trabajo y en los sistemas de protección social como la política de fronteras, asilo y refugio han sido desde sus inicios competencias exclusivas de la soberanía de los Estados miembros, y la regulación europea ha avanzado sólo tímidamente desde 1999 hasta el momento actual, de modo que lo que se pretende conseguir, por ahora, es articular un método abierto de coordinación y armonización de las políticas nacionales. Cuestión que, sin duda, se complica cuanto mayor sea el número de Estados miembros. De hecho, se observa ya una doble necesidad de regulación: por un lado, la de los países que tradicionalmente ha sido receptores

de mano de obra donde ya tienen una población inmigrante asentada que se preocupan por los mecanismos de entrada al país o el derecho de los inmigrantes en situaciones de larga estancia (reagrupación o nacionalización). De otro lado, los países que por su reciente despegue económico comienzan a ser receptores de mano de obra, a los que les preocupa el acceso de los extranjeros al mercado de trabajo en relación a la situación nacional del empleo⁸.

3.1. Notas sobre la regulación del fenómeno migratorio

La entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam en mayo de 1999 llevó consigo, entre otras muchas cosas, la posibilidad de desarrollar políticas de inmigración en el ámbito comunitario, cuestión que hasta entonces había pertenecido a la potestad legislativa de cada Estado procurándose sólo una cierta cooperación intergubernamental.

El art. 63 del Tratado de la Unión Europea daba un plazo de 5 años para adoptar una serie de medidas referidas a la cuestión migratoria: asilo, refugio y personas desplazadas, medidas sobre migraciones intracomunitarias de migrantes de terceros estados y, respecto de lo que nos interesa en este trabajo, en su apartado tercero, el establecimiento de medidas sobre política de inmigración.

Así, el art. 63.3 del Tratado de la CE permite al Consejo la adopción de medidas sobre políticas de inmigración respecto, de un lado, de las condiciones de entrada y residencia, y normas sobre procedimientos de expedición por los Estados miembros de visados de larga duración y permisos de residencia (para lo cual no rige el plazo de 5 años) y, de otro, de medidas sobre la inmigración y residencia ilegales y la repatriación de inmigrantes irregulares.

8. Como indica IZQUIERDO ESCRIBANO, A, «Una de las razones que está detrás de las dificultades para acordar una política migratoria común en la Unión Europea es la diversidad de situaciones que se dan y por las que atraviesan los países miembros. En unos los ciclos migratorios están aún por madurar y el establecimiento de las familias se encuentra en su primera fases mientras que en otros la sucesión de ciclos agotados ha dado paso a la gestión de los descendientes de migraciones antiguas. Sin duda, la mayoría de los países comparten preocupaciones comunes pero existen paisajes migratorios muy distintos en las tres grandes regiones de Europa. Los antiguos países de inmigración andan preocupados, sobre todo, por los fracasos en la integración de las segundas generaciones de inmigrantes y de sus hijos, mientras que los países nórdicos todavía se vuelcan en la ayuda a los refugiados y la aceptación de migrante por razones humanitarias. En la Europa del sur esto es en los países que hasta no hace mucho tiempo eran catalogados como sociales de emigración y a los que ahora se alude como la reciente inmigración en la fase principal es el de adecuar la población extranjera a las demandas de sus mercados de trabajo», en «La inmigración en Europa: flujos, tendencias y política», pág. 33, en AAVV, *Inmigración: mercado de trabajo y protección social en España*, Dir., Antonio Izquierdo Escribano, CES, Madrid, 2003. Así lo indica también el Consejo Económico y Social del Reino de España, en *La inmigración y el mercado de trabajo en España*, Informe CES, Madrid, 2004, pág. 74.

Evidentemente, la no exigencia de un plazo para la adopción de medidas comunes en materia de gestión de la inmigración económica se debe a la dificultad de aunar intereses muy dispares según los países miembros en los que nos encontremos y, por supuesto, del importante «handicap» que tiene la comunitarización de las políticas migratorias, donde el Consejo, que es quien tiene el poder decisorio en exclusiva, ha de adoptar todas sus normas por unanimidad.

Desde tal fecha, hasta la actualidad ha habido un trabajo intenso en la materia que nos ocupa. Las pautas de actuación, por decirlo de alguna manera, se fijan a finales de 1999 en el Consejo Europeo de Tampere, al amparo de la creación de un espacio común, de libertad, seguridad y justicia, donde se establecen como líneas fundamentales para la política europea sobre inmigración las de: creación de un sistema común de asilo, la gestión de los flujos migratorios, la cooperación al desarrollo con los países emisores y la integración de los inmigrantes. Líneas que han tenido un impacto importante hasta el punto de ser recogidas en parte por el art. III- 267.1 del Tratado por el que se establece una Constitución Europea⁹.

Pues bien, el impulso del Consejo se concretó en una serie de iniciativas de la Comisión presentando propuestas de Directivas en materia de igualdad de trato, reagrupación familiar o estatuto jurídico de los extranjeros residentes de larga duración.

Las referidas a la igualdad de trato obtuvieron un pronto consenso, y se adoptaron en el mismo año 2000. La Directiva 2000/43/CE del Consejo, relativa a la igualdad de trato de las personas, independientemente de su origen racial o étnico y la Directiva 2000/78/CE del Consejo, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo (ambas de aplicación y desarrollo directo en nuestro ordenamiento con la transposición realizada por la Ley 62/2003, de 31 de Diciembre).

Las propuestas de Directivas sobre reagrupación familiar y sobre el estatuto de los residentes de larga duración, a causa de la dificultad de consensuar posturas en el Consejo, tardaron tres años más en adoptarse. La primera, reguladora de la reagrupación, se hizo con la Directiva 2003/86/CE del Consejo, y la segunda, referida a los residentes extranjeros de larga duración, se llevó a cabo por la Directiva 2003/109/CE del Consejo.

El papel de la Comisión en la adopción de normas ha sido fundamental ya que su trabajo ha sido impulsar la regulación del fenómeno migratorio en la Comunidad

9. Que indica. «1. La Unión desarrollará una política común de inmigración destinada a garantizar, en todo momento, una gestión eficaz de los flujos migratorios, un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados miembros, así como una prevención de la inmigración ilegal y de la trata de seres humanos y una lucha reforzada contra ambas.»

a través de diversas Comunicaciones¹⁰. Así, ha adoptado Comunicaciones sobre: una política comunitaria sobre inmigración, COM (2000) 757; relativa a un método abierto de coordinación de la política comunitaria en materia de inmigración, COM (2001) 387; relativa a una política común de inmigración ilegal, COM (2001) 672 (y más recientemente COM (2006) 402); Libro Verde sobre repatriación o retorno de los inmigrantes ilegales, COM (2002) 175; o sobre mercado de trabajo, inmigración e integración de las personas inmigradas, COM (2003) 336 (al que siguió un Informe de la Comisión sobre inmigración e integración, COM (2004) 508.

3.2. Sobre el Libro Verde sobre la gestión de la inmigración económica

Centrándonos en el objeto de este trabajo, una de las cuestiones más complicadas de regular, sin duda, es el establecimiento de una política comunitaria en materia de inmigración, como lo demuestra la no adopción de la Propuesta de Directiva de 2001 sobre las condiciones de entrada y de residencia, y normas sobre procedimientos de expedición por los Estados miembros de visados de larga duración y de permisos de residencia, COM (2001) 386. Con la idea de curar esta herida abierta, el 11-1-2005 se adopta en Bruselas, por la Comisión, la COM(2004) 811 final, llamada como Libro Verde «El planteamiento de la UE sobre la gestión de la inmigración económica», que tiene como objeto principal, abrir un proceso de debate sobre la adopción de las normas comunitarias más adecuadas para regular la admisión de inmigrantes económicos de terceros países y sobre la importancia de la adopción de un marco común. Era el paso lógico ya que, al no haberse adoptado la Propuesta de Directiva de 2001, la Comisión ha intentado introducir en diversas sedes un debate público sobre estrategias en materia de migración económica (recuérdense los precedentes del Consejo Europeo de Salónica de 2003 o de Bruselas o de La Haya de 2004).

Parece necesaria la adopción de una normativa al respecto en el seno de la Comunidad ya que, aunque corresponde a cada Estado la decisión sobre el número de inmigrantes económicos que han de admitirse para buscar trabajo, estas decisiones tienen o pueden tener efectos sobre otros Estados e incluso pueden verse afectadas por obligaciones internacionales establecidas por la Unión Europea con terceros países.

Por ello, la idea que se repite en este ámbito es la necesidad de una política común que, teniendo en cuenta la capacidad de acogida de los Estados miembros, consiga: una estrategia europea reguladora de los flujos migratorios que conlleve una gestión eficaz de los mismos y que ofrezca un estatuto jurídico seguro y un conjunto de derechos garantizados que contribuyan a la integración de los admitidos.

10. Como se recuerda, las Comunicaciones son documentos de debate en los que se expone el análisis sobre la materia específica, las medidas que convendrían que la Unión Europea en su conjunto adoptara y las iniciativas que, por su parte, va a emprender.

El Libro Verde aborda siete cuestiones generales sobre la gestión de la inmigración económica. Aspectos que vamos a describir brevemente los contenidos porque nos será de utilidad conocerlos para posteriormente analizar cuál es el papel que pueden jugar las Comunidades Autónomas y, en concreto, la andaluza.

3.2.1. *Sobre la armonización en materia migratoria*

Teniendo en cuenta que las medidas a adoptar para conseguir dicha armonización debería instaurarse de forma paulatina para favorecer el paso «gradual y fluido» de las normas nacionales a las comunitarias y una vez que se esté de acuerdo en definiciones, criterios y procedimientos comunes que sirvan para responder a las necesidades específicas de cada Estado y se conozcan, finalmente, las necesidades globales del mercado laboral de la Unión Europea¹¹. Para ello la Comisión se plantea dos opciones: una, transversal u horizontal, que abarque las condiciones de entrada y residencia de todos los inmigrantes económicos¹² de más de tres meses de residencia. Y, otra, sectorial, referida a determinadas categorías de trabajadores (temporeros, destacados, especialmente cualificados, etc). Amén de un posible procedimiento de vía rápida para admitir inmigrantes que cubran necesidades laborales o de cualificaciones específicas¹³.

3.2.2. *Sobre los procedimientos de admisión para trabajar por cuenta ajena*

Son dos cuestiones a las que se refiere la Comisión en este aspecto:

- De un lado, sobre la preferencia por el mercado nacional, esto es, al aplicar este principio, recogido en la Resolución del Consejo de 20 de junio de 1994¹⁴, pueden plantearse algunas cuestiones que han de resolverse: en primer lugar, si para la ocupación de un puesto vacante ha de darse preferencia a los extracomunitarios «asentados» frente a los recién llegados; en segundo lugar, si podría crearse una bolsa de trabajo europea, dando preferencia a los extracomunitarios que residen en un país comunitario distinto de donde surge la necesidad de de manos de obra; y, finalmente, si habría de darse un trato más favorable extracomunitario que ya hayan trabajado en la UE, y habiendo retornado a sus países de origen, decidan volver nuevamente a la Comunidad.

11. Para lo que podría ayudar la coordinación de los Estados a través de la información suministrada a la Comisión sobre la aplicación y resultado de los sistemas de cuotas o cupos de migrantes utilizados por los mismos.

12. Ya sean trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia.

13. Previa autorización del Consejo y con objeto de evitar una competencia innecesaria entre los Estados miembros que podría ser perjudicial para la contratación de determinados trabajadores.

14. «Los Estados miembros sólo tendrán en cuenta las solicitudes de entrada en sus territorios por razones laborales cuando los puestos vacantes en el Estado miembro de que se trate no puedan ser ocupados por los trabajadores nacionales o comunitarios, ni por trabajadores no comunitarios que residan legalmente y de forma permanente en dicho Estado miembro».

- De otro lado, sobre los sistemas de admisión. Evidentemente, la aplicación del principio de preferencia por el mercado de trabajo nacional supone que sólo se admite que los inmigrantes accedan para la cobertura de vacantes específicas y no para cualquier clase de trabajo (esto es, la llamada «prueba de necesidad económica»). Para ello se plantea si es viable la «evaluación individual», lo que supone que los empresarios publican la vacante de empleo, difundiéndola por la Red Eures¹⁵, durante un plazo mínimo y si no reciben una solicitud aceptable en el mercado laboral de la Unión Europea se les permite contratar migrantes en el extranjero. La regulación de esta cuestión es compleja ya que permitir el acceso exclusivamente a migrantes para cubrir puestos vacantes específicos puede ser inoperante para la necesidad de contratación en algunas empresas, sectores o regiones. Se duda también cuánto tiempo es el oportuno para considerar suficiente la publicidad de las vacantes. Y se piensa en establecer diversos sistemas de selección bien para trabajadores poco cualificados bien para trabajadores de nivel medio-alto. E incluso en aplicar un sistema de selección en la Unión Europea para responder a cualificaciones específicas, pudiendo establecerse un marco común y cada Estado miembro podría optar por aplicarlo o adaptarlo a las necesidades de su mercado de trabajo.

3.2.3. *Sobre los procedimientos de admisión de trabajadores por cuenta propia*

Se cree que sería posible una doble regulación de los trabajadores por cuenta propia, de un lado, para los que vengan en el marco de un contrato de servicios con un cliente de la Unión Europea y para un período temporal, donde podrían darse ciertas facilidades para la obtención de tales permisos y, de otro lado, para los trabajadores por cuenta propia que pretendan asentarse, que, en tal caso, podrían establecerse requisitos más o menos rigurosos según sectores de actividad. En este caso, tratándose de sectores de actividad ya ocupados por el mercado de trabajo local, la autorización podría pasar por un estudio previo de un plan empresarial detallado y económicamente viable, que demuestre sus medios financieros y los efectos favorables de sus actividades sobre el empleo o el desarrollo económico del Estado miembro.

3.2.4. *Solicitudes de permiso de trabajo y residencia*

Se entiende que no es necesaria una regulación de esta materia por la Unión Europea, se trataría exclusivamente de simplificar los procedimientos administrativos en la gestión de los permisos, adoptándose bien un permiso de residencia y trabajo combinado o bien una solicitud única.

15. Sería importante, a juicio de la Comisión, establecer un sistema de «intercambio de información» basados en los servicios que proporciona la Red Eures, con arreglo al cual los empresarios podrían consultar los currículos de los demandantes de empleo de toda la Unión Europea. La duda que planteamos es si tales demandantes estarían dispuestos a abandonar sus hogares para atender a una oferta de empleo en otro Estado.



3.2.5. *Sobre la posibilidad de cambio de empresario o de sector*

La posibilidad de cambiar de empresario o de sector durante el primer período de trabajo en la Unión Europea está estrechamente relacionada con las condiciones de admisión del trabajador. Si el trabajador extranjero es admitido para la cobertura de vacantes específicas, podría permitirse el cambio a otro trabajo mejor remunerado o con mejores condiciones cuando se demuestre que no hay trabajadores nacionales o comunitarios o residentes que puedan cubrirlo (la llamada «prueba de necesidades económicas»), ya que ello no supone un problema real para la economía del país de acogida.

3.2.6. *La igualdad de trato con respecto a los ciudadanos de la Unión Europea en el ejercicio de sus derechos*

Se trata de establecer el principio de igualdad de trato con respecto a los ciudadanos de la UE sobre determinados derechos económicos y sociales básicos. En este aspecto, la Comisión hace una diferenciación entre los nacionales de los terceros países que trabajan temporalmente en la UE, frente a los residentes de larga duración. Lo que no tiene muy claro cuáles son esos derechos específicos que han de concederse a éstos ciudadanos extranjeros o si se debe acreditar una estancia de duración mínima para otorgarlos.

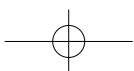
3.2.7. *Medidas complementarias: integración, repatriación y cooperación con terceros países*

Para que sea eficaz, la gestión de los flujos migratorios se ha de efectuar en cooperación con los países de origen¹⁶, teniendo en cuenta las realidades y las necesidades, previendo incluso preferencia para la admisión de migrantes de determinados países, lo que puede entenderse como algo fundamental para reducir las presiones migratorias. En cualquier caso, las medidas que se adopten deberán ir acompañadas de políticas firmes de integración de los inmigrantes admitidos en la sociedad receptora. Existe, finalmente, cierta preocupación sobre las medidas para favorecer la repatriación de los trabajadores temporales al finalizar sus contratos temporales e integrarlos en sus sociedades de origen.

4. NOTAS SOBRE LAS COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE MIGRACIONES LABORALES

Nuestro Estado, social y democrático de Derecho, se articula como un Estado que garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que lo

16. Creando de centros de formación y contratación en los países de origen en relación con las cualificaciones que se necesitan a nivel de la UE, así como de formación lingüística y cultural o creando bases de datos sobre las aptitudes/ocupación/sector de los inmigrantes potenciales.



integran. Representan, pues, las Comunidades Autónomas una forma de organización territorial que tienen potestades para gestionar sus propios intereses, no pudiendo, en ningún caso, las diferencias existentes entre los Estatutos de autonomía crear privilegios económicos y sociales.

Los Estatutos, como norma institucional básica de las Comunidades Autónomas, son los que rigen la organización del autogobierno de la Comunidad y las competencias sobre las materias, dentro del marco previsto en los artículos 148 y 149 de la Constitución, teniendo en cuenta que si no se han asumido competencias sobre las materias atribuidas inicialmente a las Comunidades Autónomas, corresponderán al Estado.

Desde luego, se trata de un sistema complejo de atribución de competencias o distribución de poderes de regulación en distintas parcelas de la realidad social, que pueden ser exclusivas o compartidas, e incluso cedidas o transferidas por parte del Estado en materia de su propia titularidad.

El tema que nos ocupa enlaza dos tipos de materias: la inmigración y la legislación social. Son materias que, en principio, entran dentro del ámbito de la exclusividad del Estado, de conformidad con los apartados 2 y 7 del artículo 149.1 de la Constitución.

Así pues, se reserva al Estado de forma exclusiva materias completas que pueden tener relación con el Derecho del trabajo, como es la nacionalidad, la inmigración, la emigración, la extranjería y el derecho de asilo. Pero ha de recordarse que la migración es una cuestión más amplia que la extranjería o la nacionalidad, en cuanto que tiene otras vertientes (económicas, políticas, culturales o sociales) que inciden en materias que están asignadas por el propio reparto competencial realizada por la propia Constitución a las Comunidades Autónomas. Y es que, en la actualidad, no pocas políticas públicas de apoyo a la integración social de la inmigración corresponden a las Comunidades Autónomas (salud, asistencia social y servicios sociales, educación, vivienda, etc).

Por lo que se refiere a la legislación social, ha de verse que la misma está dispersa en varios preceptos: de un lado, respecto de la legislación laboral, el estrecho espacio dejado a la regulación por parte de las Comunidades Autónomas, esto es, la ejecución de la misma por parte de los órganos de las Comunidades Autónomas, viene de la necesidad de uniformar las condiciones de trabajo en aras de la cohesión social y de la evitación de privilegios sociales proscritos por el art. 138. 2 de la Constitución, promocionando la igualdad de oportunidades y trato de todos los trabajadores en el territorio nacional, siendo el Estado, la única fuente de regulación heterónoma laboral (STC 195/1996).

El Estado se convierte en el titular de la competencia exclusiva sobre la legislación laboral, asegurando el principio de unidad del ordenamiento y con él la igualdad de tratamiento en todas las CCAA.

Pero ha de tenerse en cuenta que un cuarto de siglo de vigencia de la Constitución y la consolidación de un Estado autonómico ha dado para mucho, entre otras cosas para permitir que el Tribunal Constitucional se pronunciara, en no pocas ocasiones por cierto, sobre el alcance de la ejecución de servicios en el ámbito laboral. De otro lado, el panorama de las relaciones laborales no es el mismo que en 1978, la legislación laboral es algo más que la regulación jurídica del trabajo asalariado: políticas activas de empleo, salud laboral, formación profesional, inmigración, etc. Y ello aunque el Tribunal Constitucional ha engarzado tales materias a la relación laboral y, por tanto, exclusiva del Estado de conformidad al apartado 7 del art. 149.1 de la Constitución¹⁷.

Dentro de la protección social, parte de la legislación social, puede decirse que hay una doble consideración¹⁸: respecto de la Seguridad Social, ocurre algo parecido a la «legislación laboral» que, en base al apartado 17 del art. 149.1 de la Constitución, corresponde de forma exclusiva al Estado la legislación básica y el régimen económico. La determinación de lo que sea legislación básica y régimen económico ha sido resuelta, contundentemente, por el propio Tribunal Constitucional haciendo una interpretación extensiva de lo que sean ambas, dejando un estrecho, casi nulo, margen de actuación al legislativo autónomo¹⁹.

En cambio, respecto de otra rama de la protección social, como es la asistencia social y la salud, sí se ha establecido en la Constitución como posible titular de tales competencias, al no ser exclusivas del Estado, a las Comunidades Autónomas, ex artículo 148.1 20 y 21. Materias que se conectan de forma inmediata con las necesidades de protección de muchos migrantes que vienen a España y que, en los primeros momentos, necesitan de una especial protección.

Por ello, las Administraciones Autónomas han sido capaces de adquirir un protagonismo en la gestión del sistema de relaciones laborales que ha llegado muchos más lejos de lo que era previsible en el momento constituyente. En parte, gracias a los instrumentos de asunción de competencias previstos en la propia Constitución, que han sido extensamente utilizados por los Gobiernos de las Comunidades Autónomas; y, en parte, también, por la creación por las Comunidades Autónomas de nuevos instrumentos de intervención pública en las relaciones laborales, en ejercicio de sus competencias originarias o transferidas²⁰.

17. Véanse, por ejemplo, las SSTC 195/196, 95/2002 ó 230/2003.

18. Sobre el tema, pueden verse ÁLVAREZ CORTÉS, J.C.: «Las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de protección social», *Temas Laborales* nº 51, 1999 y «Nuevamente sobre las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de protección social. Algunas reflexiones respecto de la STC 239/2002, de 11 de diciembre», *Temas Laborales* nº 71, 2003

19. Véanse, por todas, las SSTC 138/1983, 24/1989 y 195/1996.

20. Estos instrumentos de intervención creados por las Comunidades Autónomas, que han sido calificados de indirectos, incluyen medidas tales como: pactos territoriales de empleo; programas autonómicos de empleo; concertación social en el ámbito de la comunidad; programas de rentas o salarios de inserción; complementos autonómicos de pensiones; sistema de solución extrajudicial de conflictos; organismos de control e intervención en las relaciones laborales, etc.

La remodelación de las competencias sociales en los nuevos Estatutos de Autonomía, proponiéndose una mayor descentralización, puede llevar consigo una serie de privilegios sociales contrarios a la unidad y a la solidaridad querida por la Constitución. Es claro que en base al principio de autogobierno «legitima a la Comunidad para hacer una planificación propia y diferenciada de las políticas a diseñar y poner en práctica en su territorio»²¹. Pero en cualquier caso, ha de recordarse que el modo de reformar los Estatutos exige una Ley Orgánica de las Cortes que conlleva, en cierto modo, una aceptación de las competencias que se «autoatribuyen» las distintas Comunidades Autónomas en sus nuevos textos fundamentales.

En particular, y por lo que se refiere a nuestra Comunidad, la Ley Orgánica 6/1981 del Estatuto de Autonomía de Andalucía que, por ahora, es donde se reflejan las competencias de nuestra Comunidad recoge en varios preceptos, de forma enunciativa, las competencias en materia social²². Con mayor desarrollo y detalle, el Proyecto de Reforma del Estatuto andaluz, recoge las competencias de salud²³,

21. Como indica MOLINA NAVARRETE, C., «Los nuevos estatutos de autonomía y el reparto constitucional de competencias en materias de empleo, trabajo y protección social», *RTSS-CEF*, octubre-2006, pág 64. Y continúa diciendo: «No es en modo alguno dudoso ya que las comunidades autónomas tienen derecho imprimir, en cada momento, el ritmo que consideren más oportuno en las políticas y organización de servicios públicos orientados a garantizar la efectividad de los derechos sociales reconocidos en la Constitución.»

22. De conformidad con el Estatuto de Andalucía, art. 13. 21 y 22, a la CCAA le corresponden de forma exclusiva la regulación de la sanidad e higiene y la asistencia social y servicios sociales. Por otro lado, el art. 17.2 señala que corresponde a la Comunidad la ejecución de la legislación del Estado en materia laboral. Y, finalmente, el art. 18. 7 establece competencias en materia de desarrollo y ejecución en Andalucía de: b) Programas genéricos para Andalucía estimuladores de la ampliación de actividades productivas e implantación de nuevas empresas.

23. Artículo 54. Salud, sanidad y farmacia.1. Corresponde a Andalucía la competencia exclusiva sobre organización, funcionamiento, evaluación, inspección y control de centros, servicios y establecimientos sanitarios, y la formación del personal sanitario público, así como la ordenación farmacéutica. Igualmente le corresponde la investigación con fines terapéuticos, sin perjuicio de la coordinación general del Estado sobre esta materia. 2. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía la competencia compartida en materia de sanidad interior, y en particular, y sin perjuicio de la competencia exclusiva que le atribuye el artículo 60, la ordenación, planificación, determinación, regulación y ejecución de los servicios y prestaciones sanitarias, sociosanitarias y de salud mental de carácter público en todos los niveles y para toda la población, la ordenación y la ejecución de las medidas destinadas a preservar, proteger y promover la salud pública en todos los ámbitos, así como la formación sanitaria especializada y la investigación científica en materia sanitaria. 3. Corresponde a Andalucía la ejecución de la legislación estatal en materia de productos farmacéuticos.



servicios sociales²⁴, inmigración²⁵ y empleo, relaciones laborales y seguridad social²⁶.

En cualquier caso, vamos a examinar las distintas cuestiones generales que aborda el Libro Verde sobre la gestión de la inmigración económica para ver cuáles son las posibilidades de las Comunidades Autónomas al respecto:

- a) Dentro del nivel de armonización al que la Unión Europea debe aspirar se contempla, como forma de evaluación de la Comisión de las necesidades globales del mercado laboral de la Unión, la coordinación en la información a remitir por los Estados miembros que utilicen el sistema de cuotas, cupos o contingentes.

24. Artículo 60. Servicios sociales, voluntariado, menores y familias. 1. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de servicios sociales, que en todo caso incluye: a) La regulación, ordenación y gestión de servicios sociales, las prestaciones técnicas y las prestaciones económicas con finalidad asistencial o complementarias de otros sistemas de protección pública. b) La regulación y la aprobación de planes y programas específicos dirigidos a personas y colectivos en situación de necesidad social. c) Instituciones públicas de protección y tutela de personas necesitadas de protección especial, incluida la creación de centros de ayuda, inserción y rehabilitación.

25. Artículo 61. Inmigración. Corresponde a la Comunidad Autónoma: a) La competencia exclusiva en las políticas de integración y participación social, económica y cultural de los inmigrantes. b) La competencia ejecutiva en materia de autorizaciones de trabajo de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en Andalucía, en coordinación con la competencia estatal en materia de entrada y residencia. Incluye la tramitación y resolución de las autorizaciones iniciales de trabajo, la tramitación y resolución de los recursos presentados y la aplicación del régimen de inspección y sanción. c) La Comunidad Autónoma participará en las decisiones del Estado sobre inmigración con especial trascendencia para Andalucía y, en particular, la participación preceptiva previa en la fijación del contingente de trabajadores extranjeros a través de los mecanismos previstos en el Título IX.

26. Artículo 62. Empleo, relaciones laborales y seguridad social. 1. Corresponden a la Comunidad Autónoma, en el marco de la legislación del Estado, las competencias ejecutivas en materia de empleo y relaciones laborales, que incluyen en todo caso: 1.º Las políticas activas de empleo, que comprenderán la formación de los demandantes de empleo y de los trabajadores en activo, así como la gestión de las subvenciones correspondientes; la intermediación laboral y el fomento del empleo. 2.º Las cualificaciones profesionales en Andalucía. 3.º Los procedimientos de regulación de ocupación y de actuación administrativa en materia de traslados colectivos entre centros de trabajo situados en Andalucía. 4.º La Prevención de Riesgos Laborales y la Seguridad en el Trabajo. 5.º La determinación de los servicios mínimos de las huelgas que tengan lugar en Andalucía. 6.º Los instrumentos de conciliación, mediación y arbitraje laborales. 7.º La potestad sancionadora de las infracciones del orden social en el ámbito de sus competencias. 8.º El control de legalidad y, si procede, el registro posterior de los convenios colectivos de trabajo en el ámbito territorial de Andalucía. 9.º La elaboración del calendario de días festivos en el ámbito de la Comunidad Autónoma. 2. Corresponde a la Junta de Andalucía la competencia ejecutiva sobre la función pública inspectora en todo lo previsto en el apartado anterior. A tal efecto, los funcionarios de los cuerpos que realicen dicha función dependerán orgánica y funcionalmente de la Junta de Andalucía. A través de los mecanismos de cooperación previstos en el presente Estatuto se establecerán las fórmulas de garantía del ejercicio eficaz de la función inspectora en el ámbito social. 3. En materia de Seguridad Social, corresponden a la Comunidad Autónoma las competencias ejecutivas que se determinen en aplicación de la legislación estatal, incluida la gestión de su régimen económico.

tes²⁷. Ha de recordarse que el art. 39 de la LOE prevé el establecimiento de cupos de extranjeros a través de lo que en nuestro país se conoce como «contingente anual de trabajadores». Este cupo anual que se ha de aprobar por el Gobierno tendrá en cuenta la situación nacional de empleo y va dirigido a aquéllos que no se hallen o residan en España. Para determinar el contenido de esta oferta de empleo para extranjeros, el Gobierno ha de oír las propuestas que se realicen por las Comunidades Autónomas, los agentes sociales y según lo que se establezca en el informe específico realizado por el Consejo Superior de Política de Inmigración. Ello supone, sin duda, la implicación de las Comunidades Autónomas en la toma de decisión del número de inmigrantes a admitir; cuestión que evidentemente tendrá su dimensión comunitaria.

- b) Respecto de los procedimientos de admisión para trabajar por cuenta ajena, se trata de una competencia del Estado incluida la organización y gestión de los servicios necesarios para llevarlos a cabo, de hecho, las oficinas de extranjeros, que son las que conceden los permisos para residir y las autorizaciones para trabajar, dependerán orgánicamente las correspondientes Delegaciones o Subdelegaciones del Gobierno, ex artículo 160 del RD 2393/2004. Lo que ocurre es que, al menos respecto de las autorizaciones para trabajar, ello supone exclusivamente una tarea ejecutiva (aplicación de las normas jurídicas por parte de la Administración para la resolución de expedientes administrativos) por lo que es normal que algunas Comunidades Autónomas reclamen para sí tales funciones. De todas formas, y de modo residual, ha de recordarse que la DA 2ª de la LOE permite que las Comunidades Autónomas estén representadas, a modo de subcomisión junto al Estado, en el seno de las Comisiones Bilaterales de Cooperación Estado-Comunidades Autónomas, para analizar cuestiones sobre trabajo y residencia de extranjeros que les afecten directamente. Ello se producirá en atención a la situación territorial y a la especial incidencia del fenómeno migratorio y a las competencias que tengan reconocidas en sus respectivos Estatutos de Autonomía en materia de ejecución laboral y en materia de asistencia social.

También es de aplicación en nuestra legislación el principio de preferencia por el mercado nacional, el artículo 38.1 LOE, conlleva la aplicación de este principio pues para la concesión inicial de la autorización de trabajo, en el caso de trabajadores por cuenta ajena, se tendrá en cuenta la situación nacional de empleo. Precepto que viene desarrollado por el art. 50 del RD 2393/2004 indicando el modo de determinar la situación nacional de empleo. Para ello, el Servicio Público de Empleo Estatal, elaborará trimestralmente, un catálogo provincial de ocupaciones de difícil cobertura, de acuerdo con la Comisión Laboral Tripartita (lo que en cierto modo es una forma de oír a los Servicios Públicos de Empleo Autonómicos).

27. Ha de recordarse que a nivel comunitario son los Estados los que determinan el volumen de admisión de nacionales de terceros países que buscan trabajo.



Para la aplicación del principio de preferencia comunitaria en la ocupación de puestos de trabajo vacantes, tendría enorme importancia la actividad de mediación y colocación realizada a través de la Red EURES, (European Employment Services), para hacer posible la circulación de trabajadores en el marco del Espacio Económico Europeo. Los miembros de esta Red, junto con otras entidades asociadas o colaboradoras, son los Servicios Públicos de Empleo de los Estados y, como es conocido, esta competencia, tras la Ley de Empleo 56/2003 puede ser transferida a las Comunidades Autónomas. En el caso de Andalucía, el ejercicio de esta competencia²⁸ conlleva la gestión de esta Red en el territorio de la Comunidad por parte del Servicio Andaluz de Empleo.

- c) Respecto de los procedimientos de admisión para trabajar por cuenta propia, lo mismo que se dijo respecto de los sistemas de admisión para trabajadores por cuenta ajena, la competencia es exclusiva de la Administración General del Estado. Los criterios que en nuestra legislación se adoptan cumplen las propuestas previstas por la Comisión de exigir un plan empresarial detallado y económicamente viable²⁹.
- d) La legislación española simplifica los procedimientos administrativos en la gestión de los permisos, con un permiso combinado solicitado en la misma oficina de extranjeros (*vid.* RD 2393/2004). Ha sido constante en nuestra normativa la interconexión entre autorización para el trabajo y autorización para la entrada o residencia. Por ello, todas o casi todas, las situaciones de entrada,

28. Real Decreto 467/2003, de 25 de abril, sobre traspaso a la Comunidad Autónoma de Andalucía de la gestión realizada por el Instituto Nacional de Empleo, en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación.

29. Los requisitos para la concesión de la autorización de trabajo por cuenta propia se recogen en el artículo 37 LOE. Para la realización de actividades económicas por cuenta propia: habrá de acreditarse el cumplimiento de todos los requisitos que la legislación vigente exige a los nacionales para la apertura y funcionamiento de la actividad proyectada; así como los relativos a la suficiencia de la inversión y la potencial creación de empleo; entre otros que reglamentariamente se establezcan. Siendo mucho más complejo y desarrollado el artículo 58. del Reglamento Extranjería, que indica que son requisitos para la concesión de la autorización de residencia temporal y trabajo por cuenta propia: - Cumplir los requisitos que la legislación vigente exige a los nacionales para la apertura y funcionamiento de la actividad proyectada. - Poseer la cualificación profesional exigible o experiencia acreditada suficiente en el ejercicio de la actividad profesional, así como la titulación necesaria para las profesiones cuyo ejercicio exija homologación específica y, en su caso, la colegiación cuando así se requiera. - Acreditar que la inversión prevista para la implantación del proyecto sea suficiente y la incidencia, en su caso, en la creación de empleo, en los términos que se establezcan mediante orden del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales. - La certificación que demuestre la colegiación, en el caso del ejercicio de actividades profesionales independientes que la exijan. - La previsión de que el ejercicio de la actividad producirá desde el primer año recursos económicos suficientes al menos para la manutención y alojamiento del interesado, una vez deducidos los necesarios para el mantenimiento de la actividad. - Carecer de antecedentes penales en España y en sus países anteriores de residencia por delitos existentes en el ordenamiento español. - No hallarse irregularmente en España.

estancia o permanencia confluyen de una manera u otra en el hecho determinante de que exista una oferta de empleo regular que de lugar, en su caso a la concesión de la autorización para trabajar³⁰.

- e) Sobre la posibilidad de cambio de empresario o sector, inicialmente la autorización del trabajo por cuenta ajena en nuestro Estado puede limitarse a un territorio, sector o actividad (art. 38.2 LOE)³¹.
- f) La Ley Orgánica de Extranjería es una norma que concede un trato jurídico no discriminatorio a los extranjeros en situación regular y los equipara a los nacionales españoles e incluso concede derechos a los extranjeros en situación irregular (véanse los artículos 3 y 23 de la LOE). Con algunos matices, sobre todo respecto de la libertad de reunión, asociación, sindicación y huelga que, a pesar de ser derechos fundamentales, se limitan a los que obtengan autorización de estancia o residencia en España. Por supuesto, la distinción pretendida en el Libro Verde entre migrantes temporales y de larga estancia en orden a la obtención de beneficios sociales básicos (¿discriminación por razón de arraigo?) es algo que no parece vaya a darse en nuestra legislación por el momento, lo cual parece muy acertado a mi juicio³². En contra de lo que parece desprenderse de este texto (y otros) de la Comisión Europea, las acciones de integración no han de pensarse de forma exclusiva para los inmigrantes asentados o de larga permanencia, sino que en muchas ocasiones ha de plantearse para conseguir la pronta adaptación e integración de los recién llegados³³.

30. Donde sí se observa un problema importante es en la falta de agilidad del procedimiento administrativo, en la tramitación de los expedientes, quizás debido a una sobresaturación del trabajo y a una falta de medios humanos y materiales.

31. Por su parte, el Reglamento Extranjería, artículo 49.2, indica que la autorización inicial de residencia y trabajo por cuenta ajena tendrá una duración de un año y podrá limitarse a un ámbito geográfico y sector de actividad determinado conforme a las instrucciones o directrices determinadas por la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración. Limitación que se extingue con la renovación de la autorización de residencia y trabajo por cuenta ajena (art. 54.7), que será por un período de 2 años, salvo que corresponda una autorización de residencia permanente.

32. Es difícil la integración de los inmigrantes si, como sucede en la Unión Europea, predomina la visión instrumental del inmigrante como un trabajador invitado, como lo demuestra el regateo del derecho al reagrupamiento familiar, o la segmentación derechos sociales páginas 130-no digamos de los políticos-, o la resistencia al reconocimiento de un estatus de residente permanente europeo equiparable a la ciudadanía a los inmigrantes asentados establemente, como indica DE LUCAS, J. en «El Derecho frente al fenómeno de las nuevas migraciones», en AAVV *Inmigración. Un desafío para España, op. cit.*, págs. 129-130.

33. Como indica IZQUIERDO ESCRIBANO, A, «la integración para los inmigrantes permanentes es un error. Los que acaban de entrar la necesitan aún más. En los inicios es importante la información sobre el funcionamiento de la sociedad de instalación. Las primeras evidencias del recién llegado a que quieren un alto valor en la predisposición para la integración», en «La inmigración en Europa: flujos, tendencias y política», pág. 42, en AAVV, *Inmigración: mercado de trabajo y protección social en España, op. cit.*



De hecho, la propia Ley de Extranjería establece la igualdad de trato para materias como la educación, vivienda, servicios sociales y sanidad materias en las que tienen competencias atribuidas las Comunidades Autónomas y que son básicas para la integración de los migrantes en la sociedad de acogida, respecto de las que a continuación nos centraremos por lo que se refiere a nuestra Comunidad Autónoma.

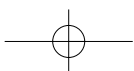
En cuanto a la cooperación con terceros Estados para el desarrollo social y la economía local que ayuden a una correcta gestión de los flujos migratorios (como por ejemplo, la formación en origen), se trata de una competencia exclusiva, la de las relaciones internacionales, del Estado central (ex art. 149.1.3 de la Constitución). Se han suscrito por el Estado español una serie de convenios bilaterales de ordenación de las migraciones con países emisores de mano de obra (Rumania, Polonia, Bulgaria, Marruecos, Ecuador, Colombia y República Dominicana). Junto a ello, y aunque las competencias en relaciones internacionales pertenecen al Estado, en el ámbito de la Comunidad Andaluza encontramos desde hace algún tiempo acuerdos de cooperación al desarrollo con otros Estados, como el Programa de Cooperación Transfronteriza Andalucía-Marruecos (2003-2006) en el que se establecen cuestiones de cooperación empresarial, fomento de la económica social, formación, educación, salud, servicios sociales básicos, etc. que en cierto modo y, aunque de modo tangencial, cumple con la idea comunitaria de cooperar al desarrollo.

Finalmente, a la repatriación de los migrantes (tanto los irregulares como los regulares que han finalizado su período de trabajo temporal) es una cuestión de extranjería (soberanía) que corresponde exclusivamente a la Administración General del Estado.

Como se observa, el resultado final de las políticas comunitarias en esta materia supone una combinación de políticas restrictivas en cuanto a la entrada y permanencia de extranjeros de terceros países en la Unión Europea (que por ser cuestiones que afectan a la soberanía nacional queda en el ámbito de las competencias estatales), junto a una tendencia a la equiparación de derechos de los inmigrantes legalmente establecidos con los ciudadanos comunitarios (en los que, al referirse a múltiples facetas del ordenamiento jurídico, es posible la intervención de las Comunidades Autónomas en su gestión y desarrollo).

5. EN ESPECIAL, EL II PLAN DE INTEGRAL PARA LA INMIGRACIÓN EN ANDALUCÍA Y SUS INCIDENCIAS EN EL MERCADO DE TRABAJO

Aunque, los fenómenos migratorios son fenómenos sociales totales, que no pueden reducirse a una única dimensión, lo cierto es que el objeto de este trabajo nos obliga a centrarnos en la integración de los inmigrantes en el mercado de trabajo andaluz y las competencias que nuestra Comunidad Autónoma tiene sobre ello.



La Comunicación de la Comisión sobre inmigración, integración y empleo (2003(COM) 336) concluyó que la Unión Europea debía afrontar el reto de la integración de manera global, puesto que las ventajas económicas y sociales de la inmigración sólo podían aprovecharse si se alcanza un mayor grado de integración de los inmigrantes. Así pues, tanto la Comisión Europea como el Consejo Económico y Social de Europa, apuestan por un enfoque holístico de la integración, en el que se examinen todas las perspectivas de este proceso: integración en el mercado de trabajo, educación y conocimiento de la lengua, problemas urbanos y de vivienda, servicios sanitarios y sociales, entorno social y cultural, y nacionalidad, ciudadanía cívica y respeto a la diversidad³⁴.

La integración es quizás el aspecto más destacable del Libro Verde por la implicación o afectación que ello tiene en las competencias de las Comunidades Autónomas. La cooperación entre las distintas Administraciones Públicas es un factor fundamental en cualquier gobernanza de la integración, sobre todo dado el marco competencial que se ha ido configurando al amparo de la Constitución Española y al que anteriormente se ha hecho mención. Muchos de los servicios que se prestan a la ciudadanía, sea española o extranjera, son responsabilidad de las Corporaciones Locales y de las Comunidades Autónomas, y la Administración General del Estado, además de establecer los marcos normativos pertinentes, debe potenciar esos servicios, apoyando a las administraciones responsables de los mismos. Y ello es normal que sea así, porque el Estado, en la medida en que muchos de esos problemas de integración o protección se generan por su falta de eficacia en el control de los accesos o por ser el determinante final del volumen del flujo de inmigrantes regulares que acceden. Por lo que se han creado Planes de Integración de carácter nacional (en la actualidad hay uno en borrador³⁵) para homogeneizar las medidas de integración en todo el territorio nacional.

Los Planes estatales son los de 1994 para la Integración Social de los Inmigrantes (PISI) y 2001 Programa Global de Regulación y Coordinación de Extranjería e Inmigración (GRECO). En los Presupuestos Generales del Estado del año 2005 se creó, por primera vez, un Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de Inmigrantes, así como al Refuerzo Educativo de los mismos, con la finalidad de promover y potenciar las políticas públicas en estos ámbitos y, con ello, reforzar la cohesión social.

Lo verdaderamente importante del fondo, para el objeto de este trabajo, más que de cuánto está dotado o de cómo se reparte, es que «ha posibilitado la defini-

34. Nuevamente, en la Comunicación sobre inmigración, integración y empleo, COM (2003) 336 final.

35. Que puede consultarse en www.mtas.es/migraciones/Integracion/PlanEstrategico/PlanEstrategico_Indice.htm y que indica que «el presente Plan Estratégico tiene carácter estatal, pues su intención es impulsar, dar coherencia y consolidar las actuaciones orientadas a construir una sociedad inclusiva en el conjunto de España».



ción y el establecimiento de un marco de cooperación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas cuya gestión se ha basado en los siguientes principios operativos: la subsidiaridad, respetando el ámbito competencial en relación con la integración de inmigrantes; la complementariedad en relación con las actuaciones que las Comunidades Autónomas vienen realizando, permitiendo incrementar los recursos en determinadas áreas deficitarias; y la cooperación interinstitucional entre la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos» (Borrador del Plan Estratégico para la integración de los inmigrantes).

5.1. En general, sobre el II Plan integral de integración andaluz

Los Gobiernos de 12 Comunidades, y alguna que otra entidad local, han abordado la cuestión de la integración de los inmigrantes, alguno incluso antes que el propio Gobierno central, como ocurrió con el Plan de Cataluña de 1993.

Y lo han realizado mediante la elaboración de Planes específicos de acción que pueden ser de muy diverso contenido y con distintos matices respecto de una misma cuestión³⁶.

El ejercicio de las competencias que se recogen en el Estatuto de Autonomía de Andalucía, entre las que se encuentran las de educación y cultura, vivienda, asistencia social y servicios sociales, sanidad e higiene, protección de menores, etc, tiene un impacto real y cotidiano³⁷ en los migrantes que residen en Andalucía, suponiendo una forma de afrontar el fenómeno migratorio, para ordenarlo o canalizarlo, pero sin planificarlo realmente³⁸.

Por ello, el ejecutivo andaluz ha tomado conciencia de la necesidad de establecer una política de integración de los inmigrantes en Andalucía como puede observarse con la adopción del Decreto 92/2006, de 9 de mayo, que recoge el II Plan

36. Sobre el tema, en extenso, véase BONINO COVAS, C., ARAGÓN MEDINA, J. y ROCHA SÁNCHEZ, F., en *Los planes de las CCAA para la integración social de las personas inmigrantes*, Cuaderno de Información Sindical, Fundación 1º de Mayo, Madrid, 2003.

37. Sobre el uso de los servicios sociales por inmigrantes extracomunitarios, puede verse RODRÍGUEZ CABRERO, G., en «Protección social de los inmigrantes extranjeros», AAVV, *Inmigración: mercado de trabajo y protección social en España, op. cit.*, págs. 277 y siguientes.

38. En sentido parecido, MOLINA NAVARRETE, C., en «Los nuevos estatutos de autonomía y el reparto constitucional de competencias en materias de empleo, trabajo y protección social», *op. cit.*, pág. 109. Y sigue diciendo más adelante: «En definitiva, las Comunidades Autónomas viven el fenómeno migratorio desde una extrema paradoja, incluso contradicción: son las llamadas no sólo a acoger inicialmente al inmigrante sino a acompañar todo el proceso de integración de los inmigrantes en nuestro país, por cuanto se producen sus territorios, y de forma diferencial, pero, sin embargo, no tienen competencias directas ni en la ordenación normativa ni tampoco en la gestión de los flujos migratorios por razones de empleo», pág. 111.

integral que viene a mejorar, como confiesa la propia norma, desde la experiencia, al I Plan de 2002, las condiciones de los inmigrantes en Andalucía³⁹. Desde luego, la filosofía es la misma, la aplicación de un proceso de integración de naturaleza «bidireccional», como indicaba el primer Plan de Andalucía, una auténtica integración entre la población inmigrante y la población receptora, «se basa en el criterio de la reciprocidad, que está tan lejos de la meta inserción pasiva que niega la identidad cultural del inmigrante, como de la segregación que aísla y empobrece el pluralismo cultural», como no podía ser de otro modo, idea que queda refrendada en el marco de la Unión Europea⁴⁰.

El II Plan de integración lleva consigo la aplicación tanto de la ejecución y puesta en práctica de determinados derechos económicos y sociales, de conformidad con el apartado 2.6 del Libro Verde, como de las medidas complementarias de integración y cooperación al desarrollo deseadas por el apartado 2.7 del Libro Verde.

Esa integración se articula en las siguientes áreas: I. Área socio-educativa; II. Área socio-laboral; III. Área socio-sanitaria; IV. Área de Inclusión y Bienestar Social; V. Área de equipamientos, alojamiento y vivienda; VI. Área de cultura, ocio y participación; VII. Área de Atención Jurídica; VIII. Área de formación; IX. Área de investigación; X. Área de sensibilización social; XI. Área de Cooperación al Desarrollo.

Se trata, por supuesto, de materias que tienen relación directa con las competencias asumidas por la Comunidad andaluza, o en su caso, en el desarrollo de competencias compartidas en el Estado central.

5.2. En especial, respecto del Área socio-laboral

Hemos visto como en materia sociolaboral, las competencias de las Comunidades Autónomas estaban muy limitadas, a pesar de tratarse de funciones ejecutivas, la concesión de permisos de trabajo viene siendo realizada por la Administración General del Estado, teniendo las Comunidades funciones consultivas tanto respecto de la determinación de los contingentes como de la participación en distintos órganos como el Consejo Superior de Política de Inmigración y el Foro para la Integración Social del Inmigrante.

La legislación autonómica señala una serie de objetivos informadores de la

39. Sobre el tema véase en extenso, PÉREZ YRUELA y RINKEN, en *La integración de los inmigrantes en la sociedad andaluza*, CSIC, Junta de Andalucía, FSE, Madrid, 2005.

40. «La integración es un proceso bidireccional y dinámico de ajuste mutuo por parte de todos los inmigrantes y residentes de los Estados miembros», como se indica en el Programa Común para la Integración Marco para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea, COM(2005) 389 final.



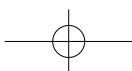
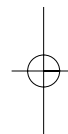
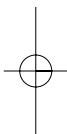
gestión en el marco laboral: fomento del empleo, formación para el empleo, orientación e información, prospección, registro de demanda e intermediación en el mercado de trabajo y vigilancia de la salud laboral.

El II Plan contempla específicamente las actuaciones tendentes a mejorar la formación para el empleo, la orientación laboral, la incorporación al mercado de trabajo o el fomento del autoempleo, entre otras acciones, bajo la premisa de igualdad de oportunidades. Asimismo se tendrán en cuenta aquellas actuaciones que mejoren las condiciones laborales, en materia de seguridad y prevención de riesgos laborales.

Para ello se adoptan 14 objetivos, que se llevarán a cabo a través de una serie de medidas específicas: formativas, divulgativas, investigadoras, asesoramiento y orientación, subvenciones, etc. Señalándose para cada uno de ellos, quiénes son los destinatarios, cuáles son los medios y cuáles son los organismos responsables de su ejecución.

Así pues, los objetivos que se marca son los siguientes:

- a) Objetivos transversales (referidos a la consecución de la igualdad de trato y a la protección de menores).
 - Promover la valoración de la diversidad cultural como factor de lucha contra el racismo y la xenofobia, desarrollando medidas que favorezcan el acceso y la promoción de los hombres y las mujeres inmigrantes en el mercado laboral y su participación igualitaria en la vida social comunitaria.
 - Detectar buenas prácticas para la incorporación en igualdad al mercado laboral de la población inmigrante desarrolladas en los programas de la Iniciativa Comunitaria EQUAL de Andalucía.
 - Facilitar la integración social y laboral de menores procedentes de la inmigración.
- b) Referidos a la colocación o inserción en el mercado de trabajo
 - Facilitar el acceso de la población inmigrante residente en Andalucía a la red de Oficinas del Servicio Andaluz de Empleo.
 - Promover la inserción laboral de la población inmigrante a través de la orientación, la intermediación y el autoempleo.
 - Detectar buenas prácticas para la incorporación en igualdad al mercado laboral de la población inmigrante desarrolladas en los programas de la Iniciativa Comunitaria EQUAL de Andalucía.
- c) Referidos a la formación y cualificación profesional
 - Mejorar y favorecer la cualificación profesional y la integración sociolaboral de la población inmigrante en el sector agrario y pesquero.



326 POLÍTICA SOCIAL EUROPEA Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS

- Favorecer la cualificación profesional y la integración sociolaboral de la población inmigrante residente en Andalucía mediante el acceso a la Formación Profesional Ocupacional.
 - Desarrollar la cualificación del profesorado de la F.P.O. en materias relacionadas con la interculturalidad y la inmigración.
 - Impulsar estudios orientados a la detección de necesidades formativas de la población inmigrante.
- d) Referidos a la información (tanto al migrante como a la Administración de la Comunidad Autónoma)
- Facilitar el conocimiento del mercado de trabajo en Andalucía en relación con la población inmigrante y favorecer la difusión y utilización de dicho conocimiento.
 - Detectar buenas prácticas para la incorporación en igualdad al mercado laboral de la población inmigrante desarrolladas en los programas de la Iniciativa Comunitaria EQUAL de Andalucía.
 - Conocer la participación de mujeres y hombres inmigrantes en diversas convocatorias de subvenciones dirigidas al fomento del empleo en Andalucía.
 - Desarrollar actuaciones específicas de orientación, formación e inserción sociolaboral para inmigrantes en Andalucía.
 - Abordar desde el ámbito de las relaciones laborales las situaciones que generan la incorporación de personas inmigrantes al mercado de trabajo.
- e) Referido a la prevención de riesgos laborales.
- Promover y fomentar actuaciones en materia de prevención de riesgos laborales y de mejora de las condiciones de trabajo, en relación con el fenómeno migratorio.

Como puede verse, alguno se repite ya que puede tener más de una función o incluirse en diversos contenidos.

En cualquier caso, y en la medida en la Comunidad Autónoma es la que se encarga de la integración de los inmigrantes que se encuentran en su territorio, e independientemente de que el Estado pueda colaborar económicamente a ello, sería oportuno ampliar sus competencias de gestión, no ya respecto de la determinación de los cupos, que es algo respecto de lo que son oídas, como anteriormente se dijo, sino respecto de la ejecución de la legislación estatal en materia de concesión de permisos ya que, viendo como actúan las delegaciones y subdelegaciones del Gobierno en las distintas provincias, no nos cabe duda que, a poco que hagan, mejorarán de forma sustancial el servicio; evidentemente, sobre el Estado recaería la «alta inspección» sobre la materia.

RESPONSABILIDAD SOCIAL CORPORATIVA: ¿UN NUEVO INSTRUMENTO PARA LAS POLÍTICAS LABORALES?*

*Francisco Javier Calvo Gallego
Universidad de Sevilla
Miguel C. Rodríguez-Piñero Royo
Universidad de Huelva
Grupo de Investigación PAI SEJ-322*

PRESENTACIÓN

El objetivo de este trabajo¹ es analizar la responsabilidad social corporativa como fenómeno social y empresarial desde una perspectiva limitada conscientemente a las políticas laborales. Esto es, con estas breves líneas ni tan siquiera intentaremos analizar en su conjunto este fenómeno, algo seguramente ya inalcanzable a estas alturas de su desarrollo, y desde luego superfluo por lo bien conocido que resulta; del mismo modo que tampoco se intentará estudiar a fondo la cuestión de la relación entre la responsabilidad social corporativa (en adelante RSC) y las relaciones laborales, cuestión de enorme interés y actualidad desde luego, pero

* Elaborado en el seno del Proyecto SEC2003-09605 EL PAPEL DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN EL SISTEMA DE RELACIONES LABORALES EUROPEO

1. Este trabajo forma parte de los resultados científicos del proyecto de investigación, financiado por la DGCIT SEC 2003-09605-JUR, «El papel de las Comunidades Autónomas en el sistema de relaciones laborales europeo», del que forman parte sus autores. También debe considerarse resultado del Proyecto SEJ 2005-05488-JUR, «La aplicación del Derecho Internacional y Europeo de los derechos humanos en España», del que forma parte Miguel Rodríguez-Piñero Royo.

que sin duda presenta también una complejidad y extensión excesiva para un trabajo de estas características².

El objetivo de esta exposición será bastante más modesto, ya que nos centraremos en un aspecto particular de esta interacción: las potencialidades que presenta el movimiento a favor de la RSC como instrumento para el desarrollo de políticas en el campo laboral y del empleo. Y como laboristas dedicados al estudio de estas políticas, nuestro enfoque será principalmente pragmático, analizando aquellos aspectos de este fenómeno en el que ambas coincidan, sin que nuestro centro de atención sean, por tanto, las empresas socialmente responsables en sí mismas.

En el contexto de un estudio conjunto sobre los últimos desarrollos de la política social en los ámbitos europeo y autonómico, un análisis de esta materia resulta conveniente y casi obligado³. Como veremos, el papel de la Unión Europea en el desarrollo e impulso de esta responsabilidad ha sido especialmente decisivo en nuestro país. Y además, la RSC como vía alternativa a la legislación, pero abierta al fomento público, se ha convertido en un instrumento sumamente interesante para las Administraciones Públicas Autonómicas que, como es bien sabido, gozan de la facultad de fomento pero no de la legislativa sobre la materia laboral. En su constante búsqueda de nuevas vías y caminos para intervenir en este campo, la RSC, como el resto de instrumentos de *soft-law*, se han ido convirtiendo en un mecanismo especialmente interesante para estos Poderes Públicos, al permitirles un cierto grado de intervención en su mercado de trabajo. Y todo ello sin olvidar el amplio consenso existente sobre sus ventajas y bondades.

A nuestro juicio, existen múltiples razones para este interés y este consenso, entre las que seguramente podríamos resaltar las siguientes:

- En primer lugar, las dificultades a las que se enfrentan los Estados del bienestar por las conocidas causas tanto presupuestarias como de propia legitimación social;
- En segundo lugar, las limitaciones que demuestran los instrumentos tradicionales de intervención pública en el mercado de trabajo y el sistema de relaciones laborales, frente a la mayor facilidad de comportamientos voluntarios o consensuados;

2. Sobre esta cuestión merece la pena destacar el número monográfico coordinado por ARAGÓN y ROCHA sobre «La dimensión laboral de la RSE», *Cuadernos de Información Sindical*, nº 63, 2005, Fundación 1º de mayo. Así como el número 11 de la Revista *Empleo*, editada por el Servicio Andaluz de Empleo-Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía, Monográfico sobre RSC. Una completa recopilación de materiales para estudiar esta relación en el Observatorio de Responsabilidad Social y Relaciones Laborales, encuadrado en el Observatorio Laboral On-line del Consejo Andaluz de Relaciones Laborales http://www.juntadeandalucia.es/empleo/carl/observatorio/56_RESPONSABILIDAD_SOCI/inicio.asp.

3. El origen de este trabajo se encuentra en sendas intervenciones de sus autores en el seminario organizado por la Universidad de Sevilla y el Consejo Andaluz de Relaciones Laborales «Política Social Europea, Comunidades Autónomas y Reformas Estatutarias: algunas cuestiones de actualidad». Se mantiene en tono de la intervención, con un mínimo aporte de notas y aparato doctrinal.

- En tercer lugar, el carácter global de los problemas que afrontamos, que trascienden del ámbito de actuación de los Estados tradicionales;
- En cuarto lugar, la necesidad de abordar los cambios culturales que propugnan nuevos valores y que empiezan a impregnar la sociedad;

Y, finalmente, su conexión con las transformaciones en el modelo de empresa y la discusión sobre el papel de la ética y de ética en este tipo de organizaciones.

Por unas u otras razones, lo cierto es que nos encontramos frente a uno de los temas de mayor actualidad en muchos campos, y, entre ellos, en el laboral. De ahí que en estos momentos, y según nuestro parecer, cualquier análisis de las políticas laborales en sentido amplio quedaría incompleto sin un análisis de esta institución.

2. UN INTENTO DE APROXIMACIÓN A LA RESPONSABILIDAD SOCIAL CORPORATIVA

2.1. El origen y el fundamento de la RSC: el papel de la Unión Europea

Desde esta perspectiva, parece necesario comenzar este análisis intentando al menos delimitar, si quiera someramente, el concepto de responsabilidad social corporativa con el que vamos a trabajar, lo que nos lleva a la siempre complicada cuestión de definirla.

A la hora de definirla, como ocurre con cualquier fenómeno social, se deben realizar dos tareas ligadas a la búsqueda de dos respuestas: por un lado, tenemos que definir su contenido, esto es, decir qué es; y, por otro, debemos catalogarla en cuanto fenómeno social, o lo que es lo mismo, decir qué tipo de fenómeno es. Este segundo aspecto puede parecer innecesario, pero no lo es cuando nos referimos a una materia como ésta, tan compleja y con múltiples facetas. De hecho, los textos que afrontan esta cuestión suelen eludir esta cuestión, y se refieren a la RSC como un «concepto». Y en cualquier caso, lo que aparece evidente es que para comprenderlo parece necesario partir de una cierta indagación sobre su origen y las razones por las que nace.

Pues bien, dejando a un lado otros posibles antecedentes mucho más remotos –y que enlazarían, seguramente, con lejanas experiencias que traen su origen incluso de los comienzos de la Revolución Industrial–, hoy parece existir un amplio consenso al señalar que el concepto de Responsabilidad Social de la Empresa –o Responsabilidad Social Corporativa en su terminología anglosajona (RSE o RSC)– surge en Estados Unidos a finales de los años cincuenta y principios de los sesenta ligada a la Guerra de Vietnam. En aquel primer momento se trató, básicamente, de una reacción social ante determinados comportamientos de empresas multinacionales que, con una visión basada exclusivamente en la concepción típica de Milton Friedman sobre la empresa, asumían la obtención de

beneficios y, por tanto, el incremento del valor de sus posibles participaciones sociales, como el único fin propio de la empresa; un fin superior e independiente de las posibles consecuencias sociales o medioambientales, normalmente negativas, que su actividad pudiera provocar en su entorno.

Desde esta opción, estrictamente individualista e insolidaria, se concebía a la empresa como un fin en sí mismo, aislada de su entorno social, político y medioambiental, dotándola de única finalidad centrada en la obtención de beneficios. Pues bien, fue precisamente esta concepción –resumida en la bien conocida expresión «*the business of business is business*»– la que empezó a cuestionarse durante estos años en Norteamérica, al hilo de la Guerra de Vietnam y del fuerte impacto que para un consumidor cada vez más exigente y con una oferta cada vez más amplia y diversificada de productos y servicios, tuvieron ciertas noticias sobre el comportamiento de estas mismas empresas en los nuevos países y mercados.

Pero junto a esta reacción social, en el nacimiento o relanzamiento de esta idea –sobre todo en Europa, al hilo de las novedosas propuestas de Jacques Delors en torno a la inclusión social y la labor de nuestras empresas–, subyace, sin duda, otra lógica no menos importante. El hecho, ciertamente evidente, de que en la actualidad, y a diferencia de lo que pudiera ocurrir a principios del siglo pasado, la densidad y complejidad de los problemas a los que deben hacer frente nuestras sociedades hace que estos problemas no puedan ser atendidos ni solucionados eficientemente de manera unilateral por el Estado. Ante una estructura productiva e industrial como la de este principio de siglo, capaz de producir cambios a nivel planetario, o ante un sistema productivo capaz, además, de deslocalizar amplísimas fases del proceso de producción, las posibilidades de acción del agente transformador típico de las sociedades occidentales, esto es, el Estado social, se ven ciertamente mermadas, sobre todo si recordamos los amplios y conocidos problemas presupuestarios a los que se vieron sometidas las principales economías desarrolladas, sobre todo durante la década de los años ochenta.

Y todo ello sin olvidar como en un mercado cada vez más competitivo, la imagen de las empresas y su propio capital humano –así como su relación con la sociedad y el ámbito geográfico en el que se establecen– empiezan a ser cada vez más importantes no sólo desde un punto de vista de sostenibilidad social y medioambiental, sino también desde una perspectiva estrictamente económica y productiva. Y es que en este nuevo contexto de principios de siglo la adopción de criterios de responsabilidad social aparecería, además, como un mecanismo imprescindible, no sólo para consolidar mejores y más útiles empresas desde una perspectiva social y medioambiental, sino también para lograr mejores empresas en términos puramente económicos; organizaciones productivas de más calidad, más eficientes y competitivas en un mercado cada vez más global y en el que el valor de la confianza, de la imagen y de una gestión perdurable y sostenida se convierten en elementos esenciales para la conservación y el mantenimiento en el tiempo de este tipo de organización.



Por ello no es extraño que incluso dentro de nuestro empresariado se sostenga que la promoción de la RSE obtendría como recompensa que las empresas fuesen más transparentes, más dialogantes, consiguiendo que los productos y servicios fuesen de mayor calidad y, sobre todo, que se fortaleciera ampliamente el papel de la empresa con los grupos de interés con los que se relaciona y, en general, con la sociedad. En otras y más reducidas palabras: responsabilidad social y excelencia irían así inevitablemente de la mano.

Desde todas estas perspectivas, el concepto de RSC o de ciudadanía social de la empresa –pues en ocasiones también se la identifica así–, partiría no sólo de la necesidad de las empresas de conservar y mantener su imagen corporativa y social, sino también de la convicción de que ningún actor, ya sea privado, pero sobre todo público, cuenta hoy, por sí sólo, con los recursos, los conocimientos o incluso con las propias posibilidades de actuación necesarias para solventar los problemas derivados tanto de una economía global, cada vez más compleja, como de un desarrollo industrial que ha convertido a nuestro planeta en una aldea global.

Desde esta perspectiva, y utilizando palabras de la propia Comisión Europea, la RSE se habría convertido en un concepto cada vez más importante, tanto en el mundo como dentro de la UE, y que formaría parte del debate en torno a la globalización, la competitividad y la sostenibilidad. De ahí que en Europa, fomentar la RSE reflejaría la necesidad de defender valores comunes y aumentar el sentido de la solidaridad y la cohesión. Y todo ello, en tercer lugar, sin olvidar su papel fundamental en la consecución de los ambiciosos objetivos que se ha marcado la Unión Europea en la reformada Agenda de Lisboa. Y esto último porque esta interiorización de las necesidades de los grupos con los que empresa se relaciona se observa, cada vez más, como un elemento necesario para la viabilidad y el desarrollo de nuestras organizaciones productivas.

Seguramente ésta es la razón de la importante preocupación en la Unión Europea por este concepto y su desarrollo; una preocupación y una construcción extraordinariamente importante para España no sólo por nuestra pertenencia a este mercado único, sino también por el enorme impacto que la misma ha tenido en nuestras empresas y en el mundo académico.

De hecho, y como ya hemos dicho, con otros antecedentes, esta preocupación ya se constató en la Cumbre Europea de Lisboa del año 2000, que en su Conclusión 39, establecía literalmente como «El Consejo Europeo hace un llamamiento especial al sentido de responsabilidad social de las empresas con respecto a las prácticas idóneas en relación con la formación continua, la organización del trabajo, la igualdad de oportunidades, la integración social y el desarrollo sostenible». Sólo unos meses más tarde, la Agenda Social Europea adoptada en la Cumbre de Niza en diciembre de 2000, incluía también una referencia a este mismo tema cuando señalaba, en el punto d) del apartado II, la necesidad de: «apoyar las iniciativas relativas a la responsabilidad social de las empresas y a la

gestión del cambio, por medio de una Comunicación de la Comisión», al mismo tiempo que se señalaba cómo objetivo «crear las condiciones para llevar a cabo una asociación eficaz con los interlocutores sociales, las organizaciones no gubernamentales, las administraciones territoriales y los organismos que gestionan los servicios sociales»⁴. Implicar a las empresas en dicha asociación para reforzar su responsabilidad social. Y poco más tarde, el Libro Verde de la RSE de julio de 2001⁵, inició un amplio debate construyendo unos conceptos básicos y unas características de la RSE que fueron recogidos en la posterior Comunicación de 2002 relativa a «la responsabilidad social de las empresas: una contribución empresarial al desarrollo sostenible»⁶.

Si a todo ello unimos las nuevas referencias a estos temas en la Agenda Social Europea de 2005⁷ —«La Comisión proseguirá fomentando la responsabilidad social de las empresas. Para potenciar la eficacia y la credibilidad de estas prácticas, la Comisión, en cooperación con los Estados miembros y los protagonistas, presentará iniciativas dirigidas a mejorar más aun el desarrollo y la transparencia de la responsabilidad social de la empresas»—, la constitución de un Foro Europeo de Grupos Interesados, una posterior Comunicación sobre la Responsabilidad Social de las Empresas como una contribución empresarial al desarrollo sostenible, o la más reciente en la que se insiste en poner en práctica la asociación para el crecimiento y el empleo, haciendo de Europa un polo de excelencia de la Responsabilidad Social de las Empresas⁸, se comprenderá la importancia de esta perspectiva a la hora construir e implantar esta nueva perspectiva de la empresa en el ámbito nacional⁹.

En cualquier caso, y a los efectos que nos preocupan, lo que sobre todo nos interesa destacar y reiterar es que el nacimiento de esta RSE está ligado a un nuevo contexto económico, informativo y social en el que se deja de percibir al Estado como el único responsable de la lucha contra las desigualdades y como el único agente obligado a la consecución de otros intereses sociales, nacionales e internacionales, como el mantenimiento del medioambiente. La sociedad empieza a reclamar un papel activo de las empresas en el desarrollo del proyecto global que nos une como sociedad.

Es cierto que el fin principal, si se quiere ser realista, de la empresa seguiría siendo —como ha recordado la Comisión Europea— la creación de valor permanente con la producción de bienes y servicios que respondan a la demanda de la socie-

4. Su texto disponible en <http://www.ahige.org/docs2/75001.pdf>

5. Disponible en http://europa.eu/eur-lex/es/com/gpr/2001/com2001_0366es01.pdf

6. Disponible en http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2002/com2002_0347es01.pdf

7. Disponible en http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2005/com2005_0033es01.pdf

8. Puede consultarse en http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2006/com2006_0136es01.pdf

9. En general véase <http://ec.europa.eu/enterprise/csr/policy.htm>

dad, generando de este modo beneficios para sus propietarios y accionistas. Pero no cabe desconocer como al mismo tiempo parece cada vez más como un elemento necesario que en su misma actividad estas empresas asuman un comportamiento orientado al mercado pero responsable, que integre sus necesidades económicas dentro del respeto a un desarrollo social y medioambiental sostenible y perdurable.

En definitiva, y en palabras del Informe de la Subcomisión del Congreso de los Diputados, para potenciar y promover la responsabilidad social de las empresas, aprobado por unanimidad en su reunión del día 27 de junio de 2006¹⁰, en la actualidad «parece claramente aceptado que la visión clásica de los objetivos de la empresa reducida a la maximización de los beneficios, ha dejado de ser válida. Se ha extendido a todos los niveles la convicción de que una economía globalizada, en un contexto político y jurídico compartimentado y no estable, obliga a una actitud proactiva en la asunción de responsabilidades por parte de las empresas, si no quieren arriesgarse a perder legitimidad social y, con ella, su papel económico. Así entendida, la RSE no sólo no es una carga, sino que se convierte en factor esencial en la supervivencia misma de las empresas. De ahí las transformaciones en los modelos de gestión para integrar las responsabilidades sociales y medioambientales».

2.2. La RSE como un concepto de difícil delimitación: posibles razones

En este contexto de cambio y de globalización, tanto en la interacción como en la acción, es donde surge el concepto o la idea, no siempre bien delimitada, de RSE. Y en este sentido, lo primero que cabe destacar, y sin duda, lo primero que llama la atención al iniciar su estudio, es la enorme dificultad que aún hoy existe para definir este concepto. Podríamos decir que, paradójicamente, el principal punto de acuerdo entre los múltiples estudiosos que, desde muy distintos puntos de vista, han abordado este tema es, precisamente, el desacuerdo o al menos la enorme dificultad en deslindar sin ninguna género de duda el concepto y las fronteras de esta idea¹¹.

Y ello por varias razones. La primera, y seguramente la principal, es que la RSE surge como una opción voluntaria de las empresas que se resisten no sólo a la existencia de una regulación legal exhaustiva sobre la misma, sino incluso a una posible delimitación legal, ya sea de su concepto, o incluso de sus propios rasgos distintivos. De ahí que el concepto, los rasgos, los ámbitos y los contenidos de este concepto se muevan en el campo de las declaraciones o de los propios estudios doctrinales que lógicamente tienden a divergir según la perspectiva o incluso el propio ámbito geográfico en el que nos encontremos.

10. Véase en http://www.congreso.es/public_oficiales/L8/CONG/BOCG/D/D_424.PDF

11. Esta misma apreciación sobre las dificultades de deslindar con seguridad un concepto de RSE, con referencias a estas mismas dudas en muchos de los comparecencias en Informe de la Subcomisión del Congreso, mencionado en la nota al pie n. 9.

La segunda de estas causas, estrechamente ligada con la anterior, es la distinta perspectiva con la que este concepto es analizado por cada uno de los múltiples interlocutores o colectivos afectados por la actividad de la empresa en una determinada situación temporal y geográfica. Las distintas perspectivas reflejadas en ya mencionado Informe de la Subcomisión del Congreso es un buen ejemplo de ello.

Y en tercer lugar, por la propia y notable confusión a la que en muchas ocasiones conduce la terminología habitualmente utilizada. En primer lugar, porque como ya hemos comentado, a pesar de que la terminología anglosajona más habitual se refiera expresamente a las grandes Corporaciones o sociedades por participaciones que cotizan en bolsa, no creemos que el ámbito de aplicación de este concepto deba quedar reducido a dicho colectivo de empresas. Muy al contrario, consideremos bastante más adecuada la expresión Responsabilidad Social de las Empresas que incluye, sin ningún género de dudas, la parte más importante de nuestro tejido productivo que son las Pequeñas y Medianas Empresas. Pero todo ello sin olvidar que, además, esta expresión tampoco debe utilizarse para excluir a otras organizaciones, que en sentido mercantil o financiero no son empresas –como las ONG o, sobre todo, los Poderes Públicos– pero que, al menos en nuestra opinión, también deben desarrollar en sus actuaciones un comportamiento socialmente responsable¹². Es más, tan es así que en algunas ocasiones se ha propuesto y se ha utilizado un término aún más amplio como es el de la Responsabilidad Social de las Organizaciones. Pero sobre ello volveremos algo más tarde.

Por otra parte, un segundo aspecto que nos interesa resaltar, dentro de estos problemas terminológicos, es la confusión que también puede generar otros términos como, incluso, el propio de responsabilidad. Y es que, obsérvese, este concepto parte en su acepción más estricta –la de la Real Academia de la Lengua– de una obligación de reparar y/o satisfacer el previo incumplimiento de otra obligación. De ahí que para algunos esta responsabilidad se asocie, incluso inconscientemente, con un previo incumplimiento, con un previo comportamiento incorrecto que ahora se trataría de reparar. En cambio, si nos acercamos al término desde una perspectiva ética, a nuestro juicio la más acertada en este caso, el calificativo de responsable vendría a identificar a una persona honesta, comprometida, solidaria, cabal cumplidora y juiciosa que es, seguramente, la que en este supuesto se ha tratado de transmitir por parte de las organizaciones empresariales. Y finalmente por no hablar, como último problema terminológico, de las distintas acepciones del término «social». Y es que con éste único y simple término podríamos referirnos no sólo a todos los intereses difusos presentes en la sociedad en su conjunto

12. En este mismo sentido se el Foro de Expertos en RSE constituido en el seno del MTAS que en nueve I, II y III sesión de trabajo –disponible en http://empleo.mtas.es/empleo/economia-soc/RespoSocEmpresas/PRIMER_DOC_FORO_EXPERTOS20_7_2005.pdf –ya señalaban como «si bien la responsabilidad social corresponde en primer lugar a las empresas se extiende a todas las organizaciones que aportan un valor añadido a la sociedad, sean públicas y privadas, con ánimo o sin ánimo de lucro».

y frente a los que actúa la organización empresarial –acepción amplia–, sino también al más reducido colectivo de socios de esta misma compañía; o en último término, al ámbito de los propios trabajadores de la organización, conectándolo entonces con la acepción de social como calificativo típico de una rama del ordenamiento, el Derecho laboral o social, que se ha desarrollado profusamente en este último siglo.

Si finalmente unimos todos estos problemas al carácter permanente evolutivo de este término y de esta idea, debido a su necesaria adecuación a las cambiantes exigencias tanto de la empresa como de la sociedad tendremos un marco en el que como decimos, el primer y principal problema se centra en saber qué es, a qué nos referimos cuando mencionamos o hablamos de Responsabilidad Social en/y de las Organizaciones.

2.3. Un intento de definición: perspectivas y rasgos

En muchos trabajos de este tipo se asume como punto de partida la delimitación –seguramente una de las más amplias¹³– que de esta Responsabilidad Social hizo el Libro Verde de la Comisión europea «Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas»¹⁴, de 18 de julio de 2001. De acuerdo con este documento por RSE se entendería «la integración voluntaria, por parte de la empresa, de las preocupaciones sociales y medioambientales en sus operaciones comerciales y en sus relaciones con sus interlocutores», o, en otras palabras, «un concepto con arreglo al cual las empresas decidieran voluntariamente contribuir al logro de una sociedad mejor y un medio ambiente más limpio». Se trataría, por tanto, no sólo de cumplir las estrictas obligaciones legales o convencionales a las que estarían ligadas estas empresas, sino de dar un paso más allá invirtiendo «más en el capital humano, en el entorno y en las relaciones con los interlocutores» (*stakeholders*) tanto primarios como secundarios».

Es ésta una buena definición, que además tiene el valor añadido de su fuente –la Unión Europea–, por lo que ha suscitado un amplio consenso, de tal modo que se viene usando a modo de definición canónica o estándar de RSC. Aunque no es, ni mucho menos, la única que circula.

En España el Foro de Expertos en RSE constituido en el seno del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales la ha definido del siguiente modo: «la

13. En otros países en donde se ha producido un amplio desarrollo de esta idea, la responsabilidad social de las empresas ha tendido a concentrarse en el plano social y de integración de colectivos con especiales dificultades en el mercado de trabajo. En este sentido pueden consultarse A. ROS-DAHL, «*The policy to Promote Social Responsibility of Enterprises in Denmark*», Septiembre 2001; ID «*The Social responsibility of Enterprises. Employment of the Long-term Unemployment, the Disabled and Persons with a Reduced Capacity for work*», The Open Labour Market, Working Paper 16:20000, The Danish National Institute of Social Reserch.

14. COM (2001) 366 final.

Responsabilidad Social de la Empresa es, además del cumplimiento estricto de las obligaciones legales vigentes, la integración voluntaria en su gobierno y gestión, en su estrategia, políticas y procedimientos, de las preocupaciones sociales, laborales, medioambientales y de respeto a los derechos humanos que surgen de la relación y el diálogo transparentes con sus grupos de interés, responsabilizándose así de las consecuencias y los impactos que se derivan de sus acciones»¹⁵. Definición técnicamente muy apropiada, que incluye tanto aspectos materiales como procedimentales, poniendo énfasis en su carácter transversal y polivalente.

En general las definiciones suelen fijarse en algún aspecto de los múltiples que caracterizan a la RSC. Así, para el Consejo Mundial para el Desarrollo Sostenible «*la responsabilidad social de la organización es el compromiso duradero de la misma para comportarse de manera ética y contribuir al desarrollo económico al mismo tiempo que mejora la calidad de vida de los trabajadores, de sus familias, de la comunidad donde radica y de la sociedad en su conjunto*». Con esta definición se presta atención a los objetivos o efectos de estas medidas. Mientras que para la organización *Business for Social Responsibility* se trata de la forma de «*gestión de un negocio de una forma tal que alcance o exceda las expectativas éticas, legales, comerciales y públicas que la sociedad tiene en el negocio*»¹⁶. Para esta definición el foco se sitúa en su carácter de superación de las obligaciones de todo tipo a las que se somete la empresa.

Finalmente, no menos importante, en la medida en la que vendría a reflejar el «consenso», en este caso político, de los distintos grupos parlamentarios, sería la aproximación que a la misma realiza la ya mencionada Subcomisión del Congreso. Pero en este caso, si se nos permite, el resultado es, no sólo menos claro, sino también más amplio y por ello algo más confuso. Lejos de dar una definición clara y precisa, el Informe asume una posición relativa, maleable, pero también algo oscura; una posición en la que partiendo del carácter cambiante de este concepto en los distintos sistemas, actores e ideologías, se opta por un concepto de la RSE más como proceso que como estado, en el que cabrían muy distintas formas de entender la RSE y en el que lo fundamental sería el nuevo compromiso y dinámica de la organización con los distintos grupos sociales interesados en el marco que fijan realidades como la globalización económica, la exigencia de nuevas fórmulas de gobernanza en ella, y los rigores que impone la sostenibilidad medioambiental.

Y ya por último, tampoco cabe olvidar la definición que el Acuerdo Interconfederal de Negociación Colectiva para el año 2005 –prorrogado para el año 2006— daba de la misma en su Capítulo VIII: «*aquellos comportamientos de las organizaciones que de forma voluntaria, y adicional al cumplimiento de la*

15. <http://empleo.mtas.es/empleo/economia-soc/RespoSocEmpresas/rse240306.pdf>

16. BSR-Online Introduction to CSR www.bsr.org/BSRLibrary/Todetail.cfm?DocumentID=138.

legalidad, reflejan un compromiso por asumir determinados valores que existen en el ámbito social, económico o medioambiental, se señalaba la necesidad de profundizar en él en el marco del Dialogo Social»¹⁷.

A la vista de estas definiciones podemos concluir que al hablar de RSE hacemos referencia al conjunto de obligaciones y compromisos legales y éticos que se derivarían del impacto que las actividades de estas organizaciones producen en el ámbito social, laboral y medioambiental; «del compromiso de las empresas de contribuir al desarrollo económico sostenible, trabajando con los empleados, sus familias, la comunidad local y la sociedad en general, para mejorar su calidad de vida»; de la asunción y reconocimiento –como afirma FORETICA en alguno de sus informes– por parte de las empresas de su papel en el empeño por conseguir un desarrollo sostenible... comprometiéndose voluntariamente a gestionar sus operaciones de modo que se fomente el crecimiento económico y se aumente la competitividad integrando al tiempo las preocupaciones sociales y medioambientales»¹⁸; del reconocimiento –en palabras de CUESTA– e integración en sus operaciones por parte de las empresas de las preocupaciones sociales y medioambientales, dando lugar a prácticas empresariales que satisfagan dichas preocupaciones y configuren sus relaciones con sus interlocutores¹⁹.

En definitiva, podríamos afirmar, por simplificar algo todas estas ideas, que la responsabilidad social de las empresas constituiría un compromiso de integración voluntaria de gestión de las obligaciones reglamentarias y convencionales en un marco de buenas prácticas que debe conciliar todos los intereses presentes en un enfoque global de calidad y viabilidad; una perspectiva ética aplicable a todas las organizaciones empresariales independientemente de su propiedad, dimensión o naturaleza societaria o personal de su titularidad; y que además, deberían ser extendidas desde las empresas a sus socios contratistas, proveedores, clientes y socios de cualquier tipo²⁰, en una acción en cadena o red absolutamente necesaria para conseguir sus objetivos en un sistema económico y productivo cada vez más descentralizado y de dimensión mundial.

17. BOE n. 64 de 16 marzo 2005

18. Responsabilidad Social de la Empresa. Informe FORETICA 2002.

19. *Vid.* M. DE LA CUESTA GONZÁLEZ, C. VALOR MARTÍNEZ, «Responsabilidad social de la empresa. Concepto, medición y desarrollo en España», Boletín Económico de ICE, n. 2755, enero 2003.

20. M. DE LA CUESTA GONZÁLEZ, C. VALOR MARTÍNEZ, «Responsabilidad social de la empresa. Concepto, medición y desarrollo en España», Boletín Económico de ICE, n. 2755, enero 2003.

2.3. Distintas perspectivas de la RSC

Desde esta perspectiva, tenemos ya definida lo que es, y el tipo de fenómeno qué es. Pero quizás no esté de más completar esta definición y categorización con una explicación de otro tipo, de su justificación partiendo de perspectivas distintas de análisis. Porqué es así, más que con definiciones tradicionales, como se presenta y define, existiendo una serie de modelos de explicación que se vienen manejando desde hace tiempo para dar a conocer y entender el concepto.

Desde la perspectiva empresarial la RSC se explicaría como la superación de la noción tradicional de *shareholder*, del accionista como único titular de intereses relevantes en el funcionamiento de la empresa, para pasar a considerar como referente la noción de stakeholder, de toda persona cuyos intereses van a verse afectados por este funcionamiento. Éste último es un concepto muy amplio, que engloba a diversos sujetos en distintos círculos y planos: accionistas, desde luego, pero también trabajadores, consumidores, familiares de empleados, trabajadores de empresas suministradoras y contratistas... Todos aquellos que de una u otra manera van a verse afectados por las decisiones empresariales. La RSC supone un comportamiento empresarial que sea consciente de la presencia de este amplio círculo de afectados, y una actuación consecuente con la defensa de sus intereses. Operar no sólo para maximizar el beneficio de los accionistas, sino para mejorar la vida de todos aquellos a los que el comportamiento de la empresa afecta e interesa.

También se la puede explicar en términos políticos, mediante el paradigma de ciudadanía social de la empresa. La RSC mira a la empresa, como organización, pero también como ciudadana en la clásica concepción alemana. Desde esta perspectiva la empresa se presenta como un instrumento extraordinariamente válido de actuación para enfrentarse a problemas como la exclusión social o la protección social, en los que los instrumentos estatales se han mostrado por sí solos insuficientes, sobre todo tras la crisis económica de los años ochenta. De ahí, en definitiva, que se trate de concebir y de valorar la empresa no únicamente como un agente económico egoísta y aislado, sino también como ente social, integrado en un contexto que inevitablemente acabará por repercutir en él; como parte integrante de este contexto y que, por tanto, debiera incluir en sus principios de gestión, la sostenibilidad social, laboral y medioambiental de un medio del que forma parte y al que va ligado indisolublemente²¹. Como la necesidad, por tanto, de sin perder el punto de vista económico, de la eficiencia y la calidad, apoyar la inserción de valores éticos y sociales en todas y cada una de las vertientes de actuación de la empresa.

21. Sobre la conexión de la RSE con el cambio en la relación entre empresa y la entera sociedad UNITED NATIONS INDUSTRIAL DEVELOPMENT ORGANIZATION (UNIDO), «*Corporate Social Responsibility. Implications for Small an Medium Enterprises in Developing Countries*», Vienna, 2002.

Si el desarrollo sostenible y el bienestar son un objetivo y una tarea comunes, la empresa debe integrarse con los demás sujetos que luchan por conseguir estos fines; debe actuar como un ciudadano responsable, consciente y solidario. Con este tipo de construcción se supera una de las grandes paradojas del sistema económico contemporáneo: la utilización de la técnica de la personalidad jurídica para atribuir derechos y obligaciones, haciendo de la empresa un actor del mercado; pero no para exigir comportamientos cívicos, haciendo de ella un ciudadano²².

Por otra parte, desde la perspectiva de la ética pública se puede describir la RSC como la necesidad, de apoyar la inserción de valores éticos y sociales en todas y cada una de las vertientes de actuación de la empresa, sin perder por ello el punto de vista económico, de la eficiencia y la calidad. En este sentido la RSC contribuye a romper «la fractura histórica entre los valores éticos y el desarrollo empresarial» (RODRÍGUEZ-PIÑERO). Esta es la perspectiva asumida, por ejemplo, por el art. 2 de la Proposición de Ley presentada por el Grupo Parlamentario socialista en la anterior legislatura²³, que la define como «*la asunción voluntaria de buenas prácticas de gestión integrada de la empresa en todas sus relaciones, respecto de los valores éticos no exclusivamente financieros o económicos*»; esto es, «*un compromiso de integración voluntaria de gestión de las obligaciones reglamentarias y convencionales en un marco de buenas prácticas que concilie intereses en un enfoque global de calidad y viabilidad*».

2.5. Notas o rasgos distintivos de la RSC

En cualquier caso, y a pesar de todas estas dificultades para elaborar una definición universalmente válida de RSC, creemos que tras todo lo hasta ahora dicho es posible identificar algunas notas o rasgos característicos que ayudan a delimitarla y a distinguirla de otros conceptos próximos.

La RSC no supone el mero cumplimiento de obligaciones de la empresa: lo presupone para ir más allá. La RSC se identifica así con iniciativas *beyond compliance*, más allá del cumplimiento de las obligaciones legales y convencionales. El Libro Verde señala que la idea es la «asumir voluntariamente compromisos que van más allá de las obligaciones reglamentarias y convencionales». A este carácter se le ha denominado en castellano, de forma harto expresiva, como «adicionalidad». Dado que se trata de compromisos voluntarios de la empresa, de acuerdo con unas determinadas convicciones y prioridades, se desliga de lo que es el res-

22. En cualquier caso, conviene no olvidar que en el ámbito específico del Derecho del Trabajo y las relaciones laborales se suele utilizar el concepto de «ciudadanía social» con un sentido radicalmente distinto, referida no a la empresa sino al trabajador; con esta expresión se quiere significar el reconocimiento de un estatus de derechos al trabajador en las organizaciones productivas en las que presta sus servicios, como consecuencia de su condición de ciudadano.

23. Boletín Oficial de las Cortes generales. Congreso de los Diputados. VII Legislatura Serie B de 10 de mayo de 2002, n. 235-1

peto al marco legal vigente, respecto del que no existe voluntariedad o decisión alguna. Su margen se agranda, eso sí, cuando estamos en época de flexibilidad, de desregulación, de retraimiento de la regulación laboral tradicional; los crecientes espacios de discrecionalidad empresarial se convierten así en el terreno natural de los comportamientos socialmente responsables. Pero la ausencia de éstos no compromete, o no lo hace excesivamente, a los trabajadores y a la sociedad en su conjunto. Una empresa cumplidora de la Ley no es por sí misma socialmente responsable; pero si quiere serlo debe necesariamente partir de este cumplimiento.

La RSC se plantea una pluralidad de objetivos, en diversidad de ámbitos. Sin embargo, no puede confundirse la RSC con el cumplimiento de cualquier objetivo considerado beneficioso o conveniente. Estos objetivos suelen estar definidos y delimitados en la norma que la regula en cada ámbito, sea ésta legal, convencional o privada; y se vinculan con algunos ámbitos limitados, como las relaciones laborales, la integración en el tejido social y el medioambiente. En este sentido no puede confundirse la RSC con lo que es el comportamiento ético de la empresa. De este modo, no es extraño distinguir una vertiente económica, otra social y una tercera mediante ambiental de una única e indisoluble RSE²⁴. A esta estructura tricéfala parecía responder, por mencionar tan sólo un caso, la Proposición de Ley del Grupo socialista antes mencionada, mientras que, en otros casos, por ejemplo el Código de Gobierno de la Empresa Sostenible, la RSE aparecería estructurada en torno a tres vertientes: el nivel consustancial, que englobaría accionistas, empleados y socios estratégicos; el nivel contextual, que englobaría Comunidades locales, países y sociedad, creadores de opinión y Administración Públicas; y un tercer nivel contractual, en el que se insertarían Proveedores, instituciones financieras y clientes.

La RSC afecta a todas las esferas de la empresa. Una política de RSC afecta tanto al gobierno de la empresa, a la manera en que hace negocios, como a la puesta en práctica por ésta de determinadas actuaciones filantrópicas ajenas a su negocio. Esto es, que genera no sólo acciones claramente consecuencia de los compromisos en este campo –como un programa de acción social– sino que afecta también a las áreas tradicionales y centrales de la empresa, como la producción, el marketing o la gestión de personas. Por eso se habla de un «comportamiento ético» más que de acciones o áreas de actuación determinadas.

La RSC se plantea respecto de una pluralidad de sujetos: aunque su nombre parece indicar que nos movemos exclusivamente en el ámbito de la empresa, también se ha extendido la filosofía y las técnicas de la RSC a otros sujetos, como administraciones públicas, entidades no lucrativas, ONG, etc. Si bien es indudable que su objetivo principal son las empresas, y que se dirige sobre todo a modificar el comportamiento éstas. Lo que ocurre es que los objetivos que se plantea

24. M. DE LA CUESTA GONZÁLEZ, C. VALOR MARTÍNEZ, «Responsabilidad social de la empresa. Concepto, medición y desarrollo en España», Boletín Económico de ICE, n. 2755, enero 2003.



son tan generalmente aceptados y asumidos, y que las técnicas de puesta en práctica son tan eficientes, que otras entidades las han asumido. Los efectos beneficiosos de señalización y distinción que estas prácticas proporcionan a quienes las desarrollan han influido también sin duda en esta extensión o desbordamiento.

Es característica de la RSC la utilización de ciertos instrumentos y técnicas: Para poner en práctica la RSC se han diseñado algunos instrumentos particulares, diferentes de los tradicionalmente utilizados en el mundo jurídico y en las relaciones laborales: Códigos de buenas prácticas, códigos de autorregulación, declaraciones de principios, etiquetado, etc. En relación con este dato, debe subrayarse que la RSC se fija generalmente en normas no vinculantes: una peculiaridad de la RSC es que su compromiso se expresa en instrumentos que no son vinculantes en el sentido tradicional que el Derecho ha otorgado a esta expresión. Se trata de técnicas de *soft-law* que obligan a las empresas y administraciones en otros ámbitos, no el estrictamente jurídico. En caso de incumplimiento las responsabilidades no serán, por consiguiente, jurídicamente exigibles.

En muchos casos, la RSC tiene un marcado carácter unilateral: la puesta en marcha de medidas que expresen un compromiso de este tipo en empresas socialmente responsables es por lo general iniciativa de la propia empresa. Esto es consecuencia del carácter no vinculante de las medidas de fomento de la RSC. Estas medidas, además, se plantean con cierto grado de flexibilidad y adaptabilidad, para que cada organización pueda adaptarlas a sus circunstancias particulares; lo que no resulta incompatible con la existencia de estándares universales.

En muchos supuestos, la RSC tiene un carácter estrictamente voluntario: como consecuencia de los rasgos anteriores, las empresas adoptan medidas a las que no están jurídicamente obligadas. Ello no es óbice para que la iniciativa para el desarrollo de medidas que expresen un compromiso de responsabilidad social provenga en muchos casos de sujetos terceros a la empresa, como Administraciones Públicas y ONG, que utilizan distintos mecanismos para presionarla a comprometerse en esta dirección; las técnicas de acreditación y de etiquetado social son instrumentos de presión que se usan de forma extensiva en el ámbito de la RSS.

Las medidas de promoción de la RSC son de carácter indirecto: como corolario de los rasgos de voluntariedad, unilateralidad y de falta de vinculabilidad jurídica, las medidas que se diseñan para poner en marcha prácticas que se enmarquen en esta RSC sólo pueden ser indirectas, en términos de fomento de determinados comportamientos, y no de imposición directa de éstos. Ya hemos señalado algunas de estos instrumentos de promoción, como el etiquetado social. Como excepción en algunos países se ha impuesto por ley determinadas prácticas de RSC, como el balance social obligatorio; estas obligaciones son sobre todo de carácter instrumental, y no tanto la imposición de objetivos determinados en este campo.

3. RESPONSABILIDAD SOCIAL CORPORATIVA Y RELACIONES LABORALES

3.1. Relaciones laborales y vertientes de la RSC

Habiendo definido y delimitado el concepto de RSC, corresponde ahora avanzar hasta la siguiente fase en nuestro discurso, poniéndola en relación con las relaciones laborales. Para ello tenemos que partir de sus mismas características esenciales, en concreto de su carácter poliédrico y pluridimensional.

Sin entarr aquí en una discusión en este punto meramente instrumental, podríamos señalar que a estos efectos *las prácticas de RSC pueden concentrarse en dos grandes dimensiones*. La primera es interna, frente a los trabajadores y frente a la utilización de los demás recursos o factores de producción. Los aspectos de esta dimensión son múltiples, tales como la gestión de recursos humanos; la salud y seguridad en el lugar de trabajo; los mecanismos de adaptación al cambio; o la gestión de la utilización de los recursos naturales. La segunda es externa, y opera frente a otros sujetos del mercado y la sociedad en su conjunto, como pueden ser las comunidades locales y otras empresas con la que establecen relaciones de todo tipo; esta dimensión afecta a temas como los problemas ecológicos mundiales o el respeto a los derechos humanos. Una y otra dimensión tiene incidencia en el ámbito de las relaciones laborales.

DIMENSIONES DE LA RSC

Interna	Respecto de los miembros de la empresa <ul style="list-style-type: none">- gestión de recursos humanos.- salud y seguridad en el lugar de trabajo.- adaptación al cambio.- gestión del impacto ambiental y de los recursos naturales.
Externa	Frente a otros sujetos del mercado y la sociedad en su conjunto: <ul style="list-style-type: none">- comunidades locales.- socios comerciales, proveedores y consumidores.- derechos humanos.- problemas ecológicos mundiales.

Fuente: elaboración propia

La existencia de estas vertientes no debe distraernos de la unidad del concepto. En efecto, ya sea en su vertiente interna como externa; ya sea en su nivel consustancial, contextual o contractual, o, si prefiere esta última clasificación de BENBENISTE, tanto en su vertiente económica, como en aspecto social y en su percepción medioambiental tenemos una única e indisoluble RSE²⁵.

Aplicando los esquemas empresariales, las relaciones laborales forman parte de la vertiente interna de la RSC, de la atención de las empresas por los sujetos situados en el interior de la propia organización como empleados, directivos, familiares de unos y otros... Es importante tener en cuenta este dato, porque en el debate actual de la RSC ésta se centra casi exclusivamente en su vertiente externa, especialmente en los aspectos medioambientales descuidando la interna que fue históricamente la primera y que, desde la perspectiva de este trabajo, resulta la más interesante.

3.1. Algunas herramientas de la RSC y sus contenidos laborales

Esta estrecha conexión entre RSC y Relaciones laborales se aprecia inmediatamente si nos detenemos a analizar los concretos contenidos de algunas de sus muchas herramientas o parámetros.

Sin poder detenernos a analizar esta auténtica riada de instrumentos, nos limitaremos a señalar como, por ejemplo:

En el Pacto Mundial o Global Compact de Kofí Annan²⁶ cuatro de sus diez principios se centran claramente en aspectos laborales. En este sentido, se exige a las empresas que apoyen la libertad de afiliación y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva; que apoyen la eliminación de toda forma de trabajo forzoso o realizado bajo coacción; la erradicación del trabajo infantil; o las prácticas de discriminación en el empleo y la ocupación.

El Capítulo IV sobre empleo y relaciones laborales de las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales²⁷ es bastante detallado y contiene párrafos sobre libertad de asociación, convenios colectivos, políticas no discriminatorias, contribuir a la abolición efectiva del trabajo infantil, forzoso u obligatorio, proporcionar a los representantes de los trabajadores los medios necesarios para la consecución de convenios colectivos eficaces, entre ellos, la necesaria información, garantizar la seguridad y salud en el trabajo, emplear en la medida de lo posible personal local y fomentar su formación, notificar cierres con la suficiente

25. M. DE LA CUESTA GONZÁLEZ, C. VALOR MARTÍNEZ, «Responsabilidad social de la empresa. Concepto, medición y desarrollo en España», Boletín Económico de ICE, n. 2755, enero 2003.

26. Para más información véase <http://www.pactomundial.org/>

27. Su texto en <http://www.comercio.es/NR/rdonlyres/1F9019AB-5327-4D01-B897-C85F93974CEE/62/TextoDIRECTRICES.pdf>

antelación a los representantes de los trabajadores y en su caso a las autoridades públicas, no amenazar con deslocalizaciones etc.

Y obviamente aún más clara es esta conexión en el caso de la La Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo adoptada en 1998 y centrada en cuatro grandes núcleos: la libertad de asociación, la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, la eliminación del trabajo forzoso u obligatorio, la abolición del trabajo infantil y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación²⁸.

Pero es que esta conexión también se aprecia si descendemos, por ejemplo, a los Códigos de Conducta. Estos códigos pueden definirse como la declaración formal de una empresa o grupo de empresas de someterse a una autorregulación vinculante y vinculada al repertorio de buenas prácticas sociales, económicas y medioambientales que conforman una actitud socialmente responsable de una empresa. Y lo más llamativo es que en este campo ya existen modelos tipos netamente laborales como el que concluyó el Grupo de Trabajo CIOSL-SPI (Secretariados Profesionales Internacionales): el Código Básico de Prácticas Laborales para Empresas Multinacionales²⁹.

Y algo similar cabría decir de las herramientas de normalización. Dejando a un lado la futura Guía ISO 26.000 o la interesante labor del AEN/CTN 165 «Ética» de AENOR, lo cierto es que un repaso por otras normas muy utilizadas como la SA 8000 o la SGE 21:2005 de Forética demuestra el amplio contenido laboral de las mismas.

Así, por ejemplo, la SA 8000 parte de diversos Convenios³⁰ y Recomendaciones³¹ de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)³² para establecer pautas transparentes, medibles y verificables para certificar el desempeño de empresas en nueve áreas esenciales: trabajo infantil –que se prohíbe expresamente (como regla general se entiende por niños a los menores de 15 años de edad)–; establece pautas transparentes, medibles y verificables para certificar el desempeño de empresas en nueve áreas esenciales:

28. http://www.ilo.org/dyn/declaris/DECLARATIONWEB.ABOUTDECLARATIONHOME?var_language=SP

29. http://www.cioslorit.net/archivo_up/emnGlobal02.pdf

30. <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/convdsp1.htm>

31. <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/recdsp1.htm>

32. Convenios 29 y 105 (Trabajos forzados y esclavitud); Convenio 87 (Libertad de asociación) Convenio 98 (Derecho de negociación colectiva); Convenios 100 y 111 (Igual remuneración para trabajadores y trabajadoras, por trabajo de igual valor; Discriminación); Convenio 135 (Convención sobre los representantes de los trabajadores); Convenio 138 y Recomendación 146 (Edad mínima de admisión al empleo); Convenio 155 y Recomendación 164 (Salud y seguridad en el trabajo); Convenio 159 (Rehabilitación vocacional y empleo de personas discapacitadas); Convenio 177 (Trabajo en el hogar); Convenio 182 (Peores Formas de Trabajo Infantil).

- en primer lugar el trabajo infantil que se prohíbe expresamente. Como regla general se entiende por niños a los menores de 15 años de edad.
- Trabajo forzoso. La compañía no utilizará, ni auspiciará el uso de trabajos forzados, ni exigirá a su personal que deje bajo su custodia «depósitos», o documentos de identidad, al comenzar la relación laboral con la compañía
- Higiene y Seguridad. Las empresas deben cumplir con normas básicas para un ambiente de trabajo seguro y saludable
- Libertad de Asociación y derecho de negociación colectiva. Protege los derechos de los trabajadores de crear y participar en sindicatos y de gestionar convenios colectivos, sin miedo a represalias
- Discriminación. No se permite la discriminación por raza, casta, nacionalidad, religión, discapacidad, género, orientación sexual, pertenencia a un sindicato o afiliación política.
- Prácticas Disciplinarias. Prohíbe el castigo corporal, la coerción física o mental y el abuso verbal de los trabajadores
- Horario de Trabajo. Establece una semana de 48 horas como máximo, con un mínimo de un día libre por semana y un límite de 12 horas extras por semana remuneradas a una tarifa especial
- Remuneración. Los salarios pagados deben cumplir con todas las normas legales mínimas y proveer suficientes ingresos para cubrir las necesidades básicas, con por lo menos una parte de ingreso discrecional

Y algo por el estilo cabe detectar en la SGE 21:2005 de FORÉTICA³³. Una de las partes más densas de esta SGE 21 es la dedicada a los Recursos Humanos. Esta puede concentrarse en la prohibición de discriminación, en la apuesta por la igualdad de oportunidades, la prohibición del acoso, el respeto de los derechos de libertad sindical y negociación colectiva, la exigencia de una política adecuada que garantice la seguridad y salud de sus trabajadores, la formación de sus trabajadores, la mejora continua del ambiente de trabajo, la conciliación de la vida personal y laboral y la minimización y reducción del impacto de las «reorganizaciones». Finalmente se recoge la obligación de establecer canales confidenciales de queja al Comité de Ética. Y todo ello, claro está, sin olvidar que En relación con los proveedores y subcontratistas, es importante destacar como, de acuerdo con la SGE 21 la Organización debe establecer, implantar y mantener procedimientos para evaluar y seleccionar sus proveedores y subcontratistas, teniendo en cuenta su capacidad de cumplir, entre otros aspectos, los requisitos incluidos en esta Norma. Y como, en relación con los subcontratistas de segundo o ulterior nivel, la Organización solicitará a sus proveedores y subcontratistas, una declaración en la cual, identificando de forma inequívoca el bien o servicio proporcionado, deje constancia de que el proceso de obtención se ha realizado según lo legalmente

33. Disponible gratuitamente en <http://www.foretica.com/imgs/foretica/sge21.pdf>

establecido en el país de origen, y de que están dispuestos a permitir la verificación del cumplimiento. En los casos en que la legislación del país donde opera el proveedor no alcanzara los mínimos exigibles de acuerdo con los Acuerdos Internacionales en vigor, se adoptarán éstos como la legislación mínima aceptada.

Finalmente, pero no por ello menos importante, tampoco cabe olvidar el peso que a las cuestiones sociales se da en las fórmulas de reporting. Baste señalar a estos efectos la existencia de formulas específicas desarrolladas en Sudamérica de balances sociales, netamente laborales –Manual de Balance Social de ANDI, la OIT y la CJC³⁴ presentado en 1987– o el hecho de que una de las tres grandes áreas de indicadores de desempeño en las memorias de sostenibilidad GRI se centre en los aspectos sociales que, a su vez, incluye prácticas laborales y trabajo digno, dividido, en cinco aspectos:

- empleo –caracterización de la fuerza laboral por región, tipo de contrato y tipo de empleo, rotación, beneficios sociales–;
- relaciones laborales: porcentaje de trabajadores cubiertos por convenio, periodo mínimo de preaviso relativo a cambios organizativos;
- salud y seguridad en el trabajo: porcentaje de trabajadores que están representados en comités de seguridad y salud, tasas de absentismo, enfermedades profesionales, días perdidos y número de víctimas mortales relacionadas con el trabajo por región, programas de educación formación y asesoramiento en materia de prevención, asuntos de seguridad y salud cubiertos en acuerdos formales con sindicatos,
- formación y educación: promedio de horas de formación al año por empleado, desglosado por categoría de empleado, programas de formación que fomenten la empleabilidad de los trabajadores, porcentaje de trabajadores que reciben evaluación regular del desempeño y desarrollo profesional,
- diversidad e igualdad de oportunidades: composición de los órganos de gobierno y plantilla desglosado por sexo, grupo de edad, pertenencia a minorías y otros indicadores de diversidad, relación entre salario base de los hombres y de mujeres desglosado por categoría profesional

3.3. Relaciones laborales y RSC

Identificados estos objetivos coincidentes, la conexión entre RSC y Derecho del Trabajo «salta» a primera vista. Las dos parten de una misma idea central, que las empresas tengan en cuenta en su funcionamiento cotidiano el bienestar de sus trabajadores, y no sólo los objetivos directamente empresariales. Y las dos comparten en gran medida la identificación de aquello que debe ser considerado «bueno» para éstos. Difieren sobre todo en la forma de lograrlo: cumplimiento de

34. Disponible en http://www.oitandina.org.pe/documentos/colombia_manual_de_balance_social.pdf



unas reglas externas, impuestas o pactadas, en el caso del Derecho del Trabajo; compromiso unilateral, en el caso de la RSC. Sólo que a veces se presta más atención a las diferencias y disfunciones entre ambas. También depende de la perspectiva desde la que nos aproximemos a la RSC. Si nos fijamos en sus técnicas y en su voluntariedad, se nos antoja alejada del Derecho del Trabajo. Pero si lo hacemos en sus objetivos, en seguida comprobamos las similitudes y conexiones.

La manera de comprobar esta relación es acudir a los orígenes históricos del Derecho del Trabajo. En el caldo de cultivo de la intervención reguladora del Estado en las relaciones laborales, la Revolución Industrial, ésta convivía otros modelos de solución de la cuestión social, como el cooperativismo y la acción protectora unilateral de las empresas. Ésta última se tradujo en momentos históricos concretos en fenómenos como el «capitalismo del bienestar», el «capitalismo protector», la «empresa-providencia» o la misma organización científica del trabajo, que suponían políticas empresariales dirigidas a mejorar las condiciones de vida de los obreros de las grandes empresas industriales

En cualquier caso, lo que nos interesa resaltar es que la RSC no debe servir en ningún caso y bajo ningún concepto para hablar, como ya han hecho algunos, de una implícita «derrota», de una retirada o de una cierta sustitución parcial de la acción normativa y de la gestión pública propia del Estado Social y del Bienestar, trasladada ahora a una actuación privada y empresarial meramente voluntaria, como revitalización de una «acción social» de la empresa propia de un tipo de Estado que, gracias a Dios, ya fue periclitado. En nuestra opinión, la RSC supone y sólo debe suponer un añadido a esta actuación reguladora y prestacional de las AAPP; una actuación, en definitiva, por parte de nuestras empresas que, más allá de un marco legal y protección social y medioambiental que debe permanecer incólume o, incluso, avanzar en la medida en que lo permitan las posibilidades técnicas, coadyuve a una sociedad global sostenible social y medioambientalmente.

En cambio lo que no creemos que deba admitirse, como hacen algunos, es hablar de un nuevo modelo de Estado basado en la RSE, caracterizado por la autorregulación del sector empresarial y en una menor intervención del Poder Público, frente al clásico modelo de nuestro Estado del bienestar. Como ha señalado nueva y recientemente el Comisario SPIDLA, la RSC no puede ni debe ser –vuelvo a repetirlo– una alternativa a la imposición coactiva de ciertos estándares mínimos en lo social o en lo medioambiental o al establecimiento de una red que ofrezca la procura existencial pública de la que hablaba E. FORSTHOFF. Muy al contrario debe ser la incorporación de un nuevo sujeto, la empresa entendida como ente socialmente responsable, que colabore pero no sustituya total ni parcialmente al Estado en la búsqueda común de una sociedad global, pero también local, más justa y sostenible.

La responsabilidad social no excluye la existencia de reglas jurídicas ni la protección de los derechos, pero no se queda solo en eso; supone contar con espacios

de libre configuración, teniendo en cuenta la cultura de la empresa, su estructura organizativa y su impacto o actuación social, no sólo para mejorar la imagen corporativa sino para construir confianza, desarrollar una cultura basada en valores, en la eficiencia y en el respeto de la sociedad. Esta convivencia entre regulación pública –o privada convencional- y autogobierno corporativo debe entender sobre la base de la existencia de una frontera móvil entre ambos órdenes, de tal modo que unos comportamientos pueden tener uno u otro origen, intervención estatal o autorregulación responsable, en distinto momento. Lo que las empresas proporcionaban a sus trabajadores por su propia iniciativa pasó después a ser una obligación legal; y el desarrollo de la legislación social fue atribuyendo progresivamente al Estado la responsabilidad de la protección social de los trabajadores. Pero siempre quedaba un espacio para la adicionalidad, para ese ir «más allá del deber» que caracteriza a la RSC, si quiera porque el desarrollo económico y social iba haciendo surgir nuevas necesidades y demandas en los trabajadores y sus familiares.

4. LAS POTENCIALIDADES DE LA RESPONSABILIDAD SOCIAL CORPORATIVA

Visto lo que es la RSC, e identificada también su relación con el Derecho del Trabajo y el sistema de relaciones laborales en su conjunto, corresponde ahora terminar con lo que fue la asunción de partida de este trabajo, su potencial utilización como instrumento para la implementación de políticas públicas en el mercado de trabajo. Identificaremos las que son, a nuestro juicio, sus mayores ventajas.

La principal ventaja que supone la RSC desde la perspectiva laboral, que es la que está llevando a su promoción por los interlocutores sociales y a los poderes públicos, es su propia extensión y presencia en estos momentos. Es un concepto de moda. Las instituciones comunitarias la pregonan, y los acuerdos sociales la recogen. El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía la defienden. Suena a actual y tiene el sabor de las cosas con futuro. Lo que es especialmente importante en tiempos como los nuestros, en los que hablar de mejorar las condiciones de vida y trabajo de los empleados, de cumplir finalidades sociales y de humanizar el mercado está un poco *demodé*, fuera del discurso mayoritario.

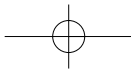
La RSC habla el lenguaje de la empresa; usando sus conceptos y su terminología, su discurso se entiende en el mundo empresarial, enlaza de manera natural con su ideología y no parece algo externo y extraño. Esta identidad cultural, unida a su carácter voluntario, la hace especialmente atractiva; sobre todo cuando el Derecho del Trabajo no ha conseguido todavía entrar en este discurso, y se sigue percibiendo como una imposición casi colonial, como un lenguaje extranjero que las empresas se ven obligadas a utilizar en circunstancias concretas, pero que abandonan en cuanto pueden para utilizar su primera lengua.

Este mismo sentido la RSC resulta particularmente coherente con la función de recursos humanos en la empresa. Hace ya tiempo que la dirección de personas en éstas se basa en la valoración del capital humano, en el compromiso con los propios empleados como principal recurso de la empresa; la RSC se funda en estas mismas premisas, y las convierte en actuaciones concretas que no se explican por el incremento del capital humano o de la productividad, sino por el mismo compromiso de apostar por la mejora de la vida de los propios empleados.

La RSC es visible; se quiere que lo sea, que los mercados y los consumidores conozcan las iniciativas que se adoptan por las empresas. Para conseguir esta visibilidad se han diseñado instrumentos tan efectivos como el de la acreditación, que permite a las empresas acceder oficialmente a la categoría de sujeto responsable, de buena empresa. En una sociedad global gobernada por las TIC se puede conocer el comportamiento de las empresas en todos los ámbitos en los que actúan; en una sociedad que empieza a ser consciente de los problemas sociales y medioambientales los consumidores comienzan también a interesarse por este comportamiento, y a funcionar con un sistema de recompensas y penalizaciones. En este sentido no es casual que la RSC opere con instrumentos que han sido utilizados tradicionalmente en la acción sindical, como el etiquetado o el boicot.

La RSC tiene un efecto multiplicador, de tal manera que los compromisos que se adoptan en su nombre se notan no sólo en el ámbito de la propia empresa que los asume, sino que se generalizan por el tejido empresarial. A veces por simple emulación, de tal manera que el resto de actores de su mercado no quieren quedarse atrás en la adopción de iniciativas que son percibidas de manera positiva por la sociedad y por los consumidores. La presión que se produce sobre los competidores puede llegar a ser fuerte, y esto está en la base de algunos de los instrumentos propios de este modelo empresarial, como la señalización y la acreditación. Otras veces por la capacidad de influencia de las empresas sobre otras, con las que les unen estrategias de cooperación productiva. Esto es especialmente trascendente en el contexto de un sistema productivo descentralizado, en el que las empresas forman redes interconectadas que gestionan el proceso de producción. La imagen reticular con la que se quiere explicar el sistema no debe ocultar la existencia de empresas de mayor peso, nodos de conexión en cuyo derredor se organiza la red; son éstas, la principal de una nebulosa de contratistas y suministradores, las que generalmente apuestan por la RSC, y son también las que pueden imponer a estas otras más pequeñas determinados comportamientos y compromisos.

La RSC como instrumento de ordenación de las relaciones laborales presenta una especial trascendencia en el contexto de la globalización, caracterizado hasta el momento por las carencias de los instrumentos tradicionales reguladores, inadecuados o inexistentes a nivel nacional. Desde este punto de vista, el papel de la RSC difiere sustancialmente en el ámbito nacional y en el internacional. Dentro de un Estado, si éste es desarrollado, se combina con los instrumentos tradiciona-



les legales y convencionales para mejorar la situación, entre otros stakeholders, de los trabajadores. Se mueve en el espacio que le dejan éstos, por encima de ellos, ejercitando la adicionalidad que de ella se predica.

En el ámbito del tráfico comercial internacional el papel de las empresas es completamente distinto. Si algo ocurre es precisamente lo contrario, falta de mecanismos de tutela de los derechos laborales; ausencia de la que se derivan importantes perjuicios no sólo para los trabajadores, sino también para las comunidades locales o el medio ambiente, para los distintos stakeholders a los que afectan sus operaciones. Así las cosas, la RSC puede compensar la falta de reglas sociales en el comercio internacional; puede cambiar la forma de operar de las empresas en los países menos desarrollados, donde más libres de regulación se encuentran; y puede, también, adaptar su comportamiento en los desarrollados, en los que se sufren los efectos de una forma de operar global. Esto es especialmente cierto respecto de las empresas multinacionales, las protagonistas de la economía global, que operan en el espacio interestatal pero cuya actividad se desarrolla y produce efectos en los Estados, en cada Estado.

La RSC tiene en este contexto claras ventajas. La voluntariedad que la caracteriza adquiere un sentido nuevo, ya que no existe un marco definido de obligaciones legales y convencionales que determinen un comportamiento socialmente sostenible. Las reglas le permiten comportarse como un sujeto feroz, pero elige no hacerlo. Es fácil ir beyond compliance, más allá de la ley; porque la ley no existe o es insuficiente, y sólo superarla puede garantizar justicia y bienestar.

El ya señalado efecto multiplicador de la RSC se potencia en este nivel, sobre todo cuando la aplican grandes empresas transnacionales. Se extiende a todas las filiales de éstas, estén donde estén; si se toma en serio se aplica a los proveedores y contratistas con los que opera, que suelen ser los que más aprietan las condiciones laborales de sus empleados. Una política efectiva de comportamientos responsable puede afectar de esta manera a un círculo muy amplio de personas, en distintos lugares. Puede extenderse desde un Estado con alta protección de los derechos laborales y fuertes organizaciones sindicales a otro en el que faltan ambos, haciendo que los trabajadores de éste último se beneficien de las conquistas logradas en el primero. El efecto multiplicador es también transversal, al extenderse a otras empresas del mercado en el que opera la empresa, tanto en su dimensión global como local; la utilización de la RSC como mecanismo identificador para adquirir una ventaja competitiva y un mejor posicionamiento supone una presión para el resto de operadores, que tienen que contrarrestarla adoptando comportamientos o iniciativas similares.

La RSC puede ser intercultural. Frente a la crítica generalizada que se hace a la regulación internacional, a la que se acusa de basarse en estándares propios de los Estados desarrollados para restar al resto su ventaja competitiva, los instrumentos de la RSC son mucho más flexibles y abiertos; se basan en principios que

pueden ser aceptados con carácter universal; y en su aplicación práctica éstos pueden adaptarse a las peculiaridades de cada lugar.

Quizás la principal ventaja que presenta la RSC es que supone la colaboración y la acumulación de esfuerzos de los distintos sujetos que operan en el nuevo sistema global. Como se ha señalado acertadamente desde diversos Foros Iberoamericanos, la densidad y complejidad de los actuales problemas con los que se enfrenta nuestra sociedad global, hacen que éstos no puedan ser atendidos ni solucionados de manera unilateral³⁵: ningún actor, ya sea público privado, cuenta por si sólo con los recursos y los conocimientos necesarios para solventar los problemas por si solos ya que cada uno cuenta con recursos y capacidades diferentes. La globalización económica unida a la cada vez más amplia concepción social de los problemas medioambientales como problemas globales –el calentamiento global es buena muestra de ello– han hecho que ciertas esferas de actuación escapen a los Estado, que ha buscado en la empresa, como organización, pero también como ciudadana en la clásica concepción alemana, un instrumento extraordinariamente válido de actuación para enfrentarse a estos problemas y a otros como la exclusión social o la protección social, en los que los instrumentos estatales se han mostrado por si solos insuficientes, sobre todo tras la crisis económica de los años ochenta.

Estas particulares potencialidades de la RSC en el ámbito internacional explican que instituciones internacionales como Naciones Unidas, la Organización Internacional del Trabajo y la Unión Europea hayan demostrado un significativo activismo en este campo; las mismas instituciones, por cierto, que más están abogando por la garantía internacional de los derechos laborales, desarrollando instrumentos normativos *ad hoc*. La extensión de la RSC en los últimos años no puede explicarse sino por el soporte conceptual, metodológico e instrumental que estas organizaciones le han prestado.

Así entendida, coincidimos con la opinión del Comisario SPIDLA al señalar que ésta puede convertirse en un instrumento útil para la promoción de una mundialización equitativa y compartida, que asegure el progreso de los derechos sociales y humanos.

5. CONCLUSIÓN: LA PROMOCIÓN PÚBLICA DE LA RESPONSABILIDAD SOCIAL CORPORATIVA

Hemos llegado en este trabajo a la fase final, quizás la más importante dado el planteamiento que presentábamos en su inicio. Definida la RSC como un posible instrumento, uno más, para la implementación y desarrollo de políticas en el mercado de trabajo, la consecuencia lógica a la que se llega es la necesidad de utili-

35. Ampliamente CENTRO PARA LA RESPONSABILIDAD SOCIAL, «La Responsabilidad Social en Argentina», Buenos Aires, noviembre 2002.

zarla; especialmente cuando, como se ha visto, resulta especialmente eficiente en estos momentos y en determinados ámbitos en los que los mecanismos tradicionales del Derecho del Trabajo resultan insuficientes.

Y dado que es necesario utilizarla para conseguir estos fines de interés público, corresponde en estas páginas finales identificar cuáles pueden ser los medios a través de los cuales las autoridades públicas pueden promocionar el desarrollo de la RSC como cultura y como filosofía de gestión. Éstos son muchos y diversos, y haremos tan sólo una mínima mención a los que se han venido utilizando hasta la fecha.

En primer lugar, ha sido bastante común entre los estados Europeos, sobre todo entre aquellos con una menor tradición en este campo, una labor básica de investigación, en primer lugar conceptual, que permitiese delimitar los rasgos de una institución que por su carácter transversal y relacional corría el riesgo en convertirse en un concepto casi evanescente. Seguramente esta función básica fue cumplida sobradamente por el Libro Verde de la Comisión como elemento catalizador y dinamizador, sobre todo en los países mediterráneos, y por posteriores Comunicaciones y documentos divulgativos de la Unión que han buscado una puesta en común de las actuaciones y conceptos básicos en esta materia. Pero, en cualquier caso esta actividad europea no ha impedido que, este tipo de estudios haya sido bastante común y útil en países como Italia, España o Portugal, en bastantes ocasiones mediante la creación de grupos de trabajo o contando con la inestimable colaboración de centros de investigación como la Universidad de Bocconi en Italia. Buen ejemplo de ello fue, concretamente en nuestro país, la Proposición no de Ley presentada el 25 de noviembre de 2002 en el Congreso de los Diputados y aprobada por el que se creaba un Comité de expertos en el Ministerio de Trabajo con el fin de emitir un informe sobre estos temas.

En segundo lugar, también ha sido extraordinariamente frecuente la realización de actuaciones de divulgación y diseminación de esta Responsabilidad Social entre los agentes del sistema y, sobre todo, entre el tejido productivo de los distintos países. Ejemplos de este tipo de prácticas, nuevamente voluntarias y no coercitivas, son las conferencias organizadas en Bruselas en el año 2001, en Dinamarca en el año 2002, en por Italia en el año 2003, o en Maastricht en 2004 siempre con la colaboración de la Unión Europea. Y, de forma más modesta, también órganos autonómicos como el CARL en Andalucía han considerado la necesidad de aumentar la difusión de estas prácticas mediante la incorporación de este tema como línea prioritaria en su agenda de jornadas y estudios.

Pero este tipo de actos, en tercer lugar, no han sido los únicos elementos de actuación y diseminación por parte de las Administraciones Públicas que podemos encontrar repasando la experiencia de estos últimos años en Europa. Dentro de nuestro Continente –ya que en Estados Unidos la actuación de las Administraciones Públicas es bastante más limitada en este campo– es relativamente frecuente la elaboración de páginas web, publicaciones o campañas de



publicidad en las que los poderes públicos, por si, o mediante fórmulas de partenariado sobre las que volveré más adelante, intentan transmitir y diseminar el conocimiento de estas prácticas entre los agentes sociales y económicos. Las páginas web del Secretario de Estado para la RSC en el Reino Unido, o la campaña de publicidad Danesa «*Our common concern-the social responsibility of the corporate sector*» –el compromiso social de las empresas nuestra preocupación en común– de 1994 son buenos ejemplos de este tipo de prácticas, entre las que también cabe situar la diseminación o publicación de buenas prácticas, la creación de bases de datos sobre las mismas, la creación de boletines trimestrales sobre la misma –como ocurre, por ejemplo en Dinamarca–, el lanzamiento de programas de investigación y/o evaluación –como los daneses o el belga–, el seguimiento y tutela de la implantación de las mismas o la información constante a las empresas que desarrollan comercio exterior de las directrices OCDE para las multinacionales, como ocurre en Francia.

En cualquier caso, esta labor de estudio y diseminación también se ha basado y apoyado en la inmensa mayoría de países de la Unión en la creación o en el apoyo público bien de organismos independientes, bien de otros participados bien ya sea de forma tripartita o multilateral para realizar una suerte de observación, prospectiva y diseminación de estas ideas, ya sea a nivel estatal, regional o incluso local, como sucede, por ejemplo, en Italia o en Alemania, en donde Länder como Baden-Württemberg, Verlín o Hesse desarrollan labores punteras en esta materia. El Copenhagen Centre, creado en 1998 como institución independiente, el Consejo Nacional Francés para el Desarrollo Sostenible, el Nacional Economic and Social Forum creado en 1993 en Irlanda, el Foro Ético Finlandés, creado en junio de 2001 o el Centro Nacional de Investigación y promoción de la RSE creado en diciembre de 2004 en Bélgica, serían ejemplos de estos instrumentos, cuyos estudios e informes se han venido convirtiendo en elementos básicos para el estudio de dicha Responsabilidad en sus diversos países e incluso en el ámbito comparado. Y ello por no hablar de la creación de redes empresariales como la red nacional de directivos de empresa creada en 1996 en Dinamarca y regionalizada en 1997 u otros organismos como el Globalt Ansjar –paternariado sueco para la responsabilidad global– creado en el año 2002.

En quinto lugar tampoco cabe olvidar la progresiva creación ya sea de organismos especializados en esta materia dentro de las propias Administraciones o de mecanismos de coordinación entre las distintas administraciones implicadas, lógica consecuencia del carácter transversal de muchas de las actuaciones, contenidos o vertientes de esta RSC. En este sentido seguramente el caso más patente y conocido sea el del Secretario de Estado Británico que coordina las distintas administraciones sectoriales implicadas en esta materia, aunque la ubicación concreta del núcleo administrativo dependa en buena parte de la perspectiva más social, laboral, medioambiental o incluso del componente de desarrollo local que cada Estado da a su perspectiva de la RSC.

En sexto lugar, es importante igualmente llamar la actuación de la acción incentivadora que pueden llevar a cabo las AAPP mediante su liderazgo. Y ello, ya sea de las propias Administraciones Públicas, potenciando el comercio justo o la utilización de criterios medioambientales en su gestión, o, señaladamente, de las empresas públicas como ocurre, por señalar nuevamente un ejemplo concreto, en Suecia en donde las empresas que son propiedad del Estado constituyen un grupo específico que lidera la implantación de sistemas de gestión medioambientales las ecoetiquetas, las declaraciones de productos ambientales...etc.

En séptimo lugar, tampoco cabe olvidar la creación de reconocimientos públicos o de premios. Seguramente este último es uno de los mecanismos más extendidos entre los distintos países europeos, y entre ellos, desde luego, en España. Por mencionar algunos ejemplos baste recordar el premio danés a aquella organización que más se haya señalado en su esfuerzo de integración de las minorías étnicas, los premios o patrocinios alemanes Start-social; Initiative 21; Iniciativa Libertad y Responsabilidad o Iniciativa por el empleo o los premios Infanta Cristina –que ensalza los proyectos de integración— o a las Empresa Flexible o las responsabilidad corporativa en relación con la familia existentes en España.

En octavo lugar, son más escasos, pero ciertamente importantes, los esfuerzos por articular etiquetas o label en los que se identifiquen ya sean las empresas o los productos socialmente responsables. El caso Belga es sin duda el más conocido. Fue creada por la Ley de 27 de febrero de 2002 y se concede siempre que se respeten en la cadena de producción las ocho Convenios fundamentales de la OIT. Las empresas deben solicitar la etiqueta de producción socialmente responsable para cada uno de sus productos y para obtenerla deben ofrecer información acerca de la cadena proveedores y subcontratados para poder así verificar este cumplimiento de dichos Convenios en toda su línea material de producción. No obstante, tampoco cabe olvidar las discusiones que ha suscitado sobre su adecuación al derecho de la competencia y a las reglas de la Organización Mundial del Comercio. Otro ejemplo en este mismo apartado podría venir de la creación de índices sociales como el lanzado en el año 2000 en Dinamarca, como herramienta interna de autoevaluación que otorga una puntuación de entre 0 a 100 y que permite su utilización pública cuando se superan los 60 puntos y se ha verificado por un tercero independiente; o, por mencionar otro ejemplo más, este sí sectorializado, las cuatro etiquetas existentes en Austria relativas a aspectos parciales como la etiqueta familia y trabajo, la etiqueta austriaca medioambiental, la etiqueta de donación, que premia la mayor transparencia en la adquisición y administración de las donaciones recibidas por parte de las ONG, o la etiqueta de comercio justo; o, por poner un último ejemplo, las etiquetas francesas relativas al reconocimiento de la contribución al desarrollo sostenible –creada en el año 2003 por la Secretaria de Estado para las Pymes–, la etiqueta de actor del año europeo de las personas con discapacidad, o la etiqueta de igualdad creada por el Ministerio de la Paridad.



En noveno lugar, también cabría hablar de la posible creación por parte de las AAPP de un ambiente favorable mediante subvenciones, apoyo fiscal u otras actuaciones de todo tipo. Seguramente uno de los casos más típicos sea el registro creado en la región italiana de Umbria desde el año 2002 que implica preferencias en materia de formación y apoyo financiero o fiscal para aquellas empresas que obtienen el certificado SA 800. En este campo también podrían mencionarse el caso alemán, en el que el gobierno federal otorga beneficios o incentivos a las compañías que asumen los esquemas medioambientales EMAS, o, por centrarnos en nuestro Estado, la CA de Aragón que en su orden de 17 de octubre de 2002 publicada en el BOA del 30/10/2002, creó una línea de subvenciones a fondo perdido, con un máximo de 12.000 € sin superar el 50 por ciento de los gastos subvencionables, destinadas a la implantación de políticas de Responsabilidad Social en las Pymes locales. En el objeto de las ayudas se incluía:

La incorporación en sociedades radicadas en Aragón del concepto internacionalmente denominado Responsabilidad Social de la empresa, concebido como un compromiso a largo plazo con las distintas partes de la sociedad implicadas en el entorno de la empresa.

1. La puesta en marcha de códigos de conducta de acuerdo a iniciativas internacionales como Global Compact, líneas directrices de la OCDE.
2. La elaboración de la memoria anual de la entidad de modo que en ella quede integrada la información económica, social y medioambiental siguiendo para ello la pauta del Global Reporting Initiative.
3. La obtención de la certificación de normas de reconocido prestigio internacional (SA8000, AA1000 o equivalentes).

En décimo lugar, es importante la creación de mecanismos de transparencia. La rendición de cuentas en tres niveles, económico, social y medioambiental es uno de los casos más claros, sobre todo en Francia a partir de la Ley 2001-420. En ella se obliga por ejemplo a informar a determinadas empresas sobre el total de su fuerza de trabajo, la organización del tiempo de trabajo, condiciones de seguridad y salud, formación, importancia de la subcontratación, relaciones industriales y procesos de negociación colectiva, empleo de personas con discapacidad, uso de energía y otros recursos y su eficiencia, medidas tomadas para limitar los daños biológicos o al medio ambiente etc... Alemania y Bélgica desde el 2002 también parecen haber hecho obligatoria la información social y medioambiental de las empresas que cotizan en bolsa. Y la obligación existente en el Reino Unido desde julio de 2002 para los gestores de los fondos y planes de pensiones de que informen en qué medida los factores sociales, medioambientales y éticos son tenidos en cuenta al realizar las inversiones es otro ejemplo más. En realidad, es éste uno de los aspectos en donde mayor presencia tiene la faceta normativa, en especial en relación con, como hemos visto, los fondos y sus inversiones socialmente responsables. Mientras esta normativa no exista, el desarrollo de estas memorias

sociales o medioambientales sí que formaría parte de esta RSC que se mueve, no cabe olvidarlo, siempre más allá del estricto cumplimiento de las normas sociales o laborales. Pero cuando dicha normativa existe creo que nos moveríamos simplemente en el mero cumplimiento de la normativa mercantil propiamente dicha.

Cabe señalar, finalmente, otro instrumento muy conocido, que nos retrotrae de hecho a los mismos orígenes históricos del Derecho del Trabajo, pero que aún así no ha sido capaz de encontrar todavía un marco adecuado para su plena utilización. Nos referimos a la utilización de la contratación pública como mecanismo para la promoción de comportamientos socialmente responsables para las empresas. Con los contratos de obras públicas se promocionó en muchos países europeos la aceptación de los sindicatos y la negociación colectiva el siglo XIX; y a lo largo del XX los contratos de las administraciones públicas aseguraban el cumplimiento de las obligaciones en materia providencial. Más tarde se ha visto la introducción en algunos países europeos de cláusulas sociales o medioambientales en el proceso de contratación pública, de tal manera que las empresas que adecuaban sus estándares de actuación a lo considerado como socialmente responsable recibían un trato de favor en cuanto a la valoración de sus ofertas en los procesos de contratación pública; algo que, teniendo en cuenta el volumen de la actividad y de los recursos del sector público resulta especialmente atractivo para las empresas. La existencia de mecanismos consolidados de identificación, señalización y acreditación de la RSC facilita este enfoque en cuanto a su promoción.

La dificultad a la que se enfrenta este instrumento de promoción de la RSC viene también de las instituciones europeas, las mismas que más se han movido en la defensa de este fenómeno. El Derecho Europeo se ha ocupado de regular en detalle toda la cuestión de la contratación del sector público, elemento esencial para asegurar la libre competencia y la libre circulación de factores económicos que pretende asegurar a toda costa; y, también, las instituciones europeas han sido igualmente celosas a la hora de aplicar lo regulado³⁶. De hecho, este tema ha sido tradicionalmente no de los puntos de fricción entre la perspectiva social y el Derecho de la competencia, fricción ésta que no ha hecho sino incrementarse con el fenómeno de la «invasión del Derecho del Trabajo por el Derecho de la Competencia» en la última década³⁷.

36. Véase R. GÓMEZ GORDILLO, «Fomento del empleo versus libre competencia», en C. MOLINA NAVARRETE (coord.), «Empleo y mercado de trabajo: nuevas demandas, nuevas políticas, nuevos derechos», *Monografías de Temas Laborales*, Sevilla, 2005, pág. 89.

37. Sobre este fenómeno, en extenso, RIVAS VAÑÓ & RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, «Relaciones laborales y libertad de empresa: algunas reflexiones», en AA.VV., «*Las transformaciones del Derecho del Trabajo en el marco de la Constitución Española*», La Ley, Madrid, 2006, pg. 745 ss.; véase también R. GÓMEZ GORDILLO, «Fomento del empleo versus libre competencia», en C. MOLINA NAVARRETE (coord.), *Empleo y mercado de trabajo: nuevas demandas, nuevas políticas, nuevos derechos*, *Monografías de Temas Laborales*, Sevilla, 2005, pág. 89

6. RSC, NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y CONCERTACIÓN SOCIAL

6.1. La RSC en los AINC

Este apoyo estatal a los comportamientos socialmente responsables se ha producido en un contexto de general aceptación de ésta, que ahora incluye también a los interlocutores sociales, antaño desconfiados hacia estas prácticas empresariales.

Las potencialidades de la RSC como instrumento de políticas laborales han sido comprobadas y asumidas por los operadores del sistema de relaciones laborales. El Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva de 2005 lo señaló expresamente: *«en los últimos años se ha venido produciendo un amplio debate en el ámbito internacional sobre la llamada responsabilidad social, como pone de manifiesto el Libro verde de la Comisión Europea titulado »Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas» y la Comunicación de dicha Comisión relativa a la responsabilidad social de las empresas: una contribución empresarial al desarrollo sostenible, de 2001 y 2002, respectivamente. Dicho debate ha tenido su reflejo en España mediante distintas iniciativas y propuestas.»*

Los interlocutores sociales no se limitaron a constatar este debate, sino que se involucraron en él: *«es esta una materia que, con carácter de novedad, se incorpora al Acuerdo»*. En efecto, en este Acuerdo Interconfederal se incluyó un compromiso de los interlocutores sociales firmantes en esta materia, incluyendo un capítulo VIII dedicado monográficamente a esta cuestión. El objetivo de este compromiso se aparecía en el propio Acuerdo: *«de un lado, las Organizaciones Sindicales y Empresariales queremos contribuir a despejar algunas confusiones que se vienen observando alrededor de este concepto y sobre el carácter voluntario de su ejercicio. De otro, queremos formular algunas aportaciones, que tendrán su continuidad en el diálogo tripartito con el Gobierno, sobre una materia en la que reclamamos un protagonismo más intenso de las empresas, los trabajadores y sus organizaciones representativas»*.

El reciente ANC-2007 reitera este compromiso, dedicando un capítulo VIII a esta cuestión. En éste las partes firmantes expresan su intención de desarrollar las tareas fijadas sobre este tema, en el marco del diálogo social con el gobierno. En concreto se acuerdan las siguientes actuaciones:

- identificar y promover ámbitos de interlocución entre las organizaciones empresariales y sindicales en esta materia
- compartir experiencias y difundir buenas prácticas
- orientar contenidos esenciales susceptibles de integrarse en las prácticas de responsabilidad social de las empresas en el ámbito de las relaciones laborales
- impulsar la cooperación y los compromisos sobre responsabilidad social

6.2. La RSC y la concertación andaluza

No sólo la concertación social nacional ha llegado a este resultado. En el VI Acuerdo de Concertación Social en Andalucía los interlocutores sociales andaluces señalan que *«la promoción de la cultura de la responsabilidad social corporativa, en la actual sociedad, es un instrumento que junto a otros, permite avanzar en el logro de un mayor nivel de empleo en nuestra Comunidad Autónoma»*. En consecuencia, *«y en el marco de la progresiva implantación de las iniciativas y Dictámenes de las Instituciones Europeas, las partes firmantes acuerdan la constitución de un grupo de trabajo que impulse las actuaciones precisas para un mayor desarrollo del binomio empleo-responsabilidad social corporativa y para ello se potenciará, fomentará y apoyará las acciones que, de propia iniciativa, realicen las empresas»*.

6.3. La RSE en los convenios colectivos: algunos ejemplos de la negociación colectiva española

Por otra parte, y aunque, como ya hemos señalado, la RSE es difícilmente regulable en los convenios colectivos, sí comienzan a detectarse ciertas referencias a la misma que, resumiendo, podríamos agrupar en tres grandes vertientes y en un caso peculiar.

La primera, y sin duda, la de menos interés se centraría en considerar esta RSE como una de las posibles materias a las que se extendería la actividad de observatorios sectoriales. Este sería el caso, por ejemplo, del art. 107 del actual Convenio Colectivo General de Trabajo de la Industria Textil y de la Confección³⁸ o del art. 84 del Convenio Colectivo de Entidades de Seguros, Reaseguros y Mutuas de Accidentes de Trabajo³⁹.

El primer Convenio se limita a señalar que *«...Las organizaciones sindicales y empresariales firmantes del Convenio Colectivo desarrollarán, en el ámbito sectorial, un sistema de información y estudio en el marco del Observatorio Industrial del Convenio Colectivo en relación con: ...Salud y Seguridad laboral. Índices y causas del absentismo, enfermedades profesionales. Cuestiones medioambientales, problemas detectados e iniciativas. Desarrollo de las iniciativas de Responsabilidad Social Corporativa, Códigos de Conducta, su aplicación y seguimiento. Con referencia a todas estas cuestiones, y a aquellas otras que se decidieren en el propio Observatorio, se establecerán los medios y formas para su difusión dentro y fuera del sector, así como las oportunas iniciativas conjuntas del propio Observatorio, o de las organizaciones empresariales y sindicales que lo integran, en relación con las Administraciones Públicas u otras entidades nacionales e internacionales.*

Por su parte el segundo sostiene que *«Como foro estable de diálogo social sobre materias de interés común, se crea un Observatorio Sectorial desde el que los interlocu-*

38. Suscrito con fecha 12 de junio de 2006 y publicado en el BOE 4 enero 2007, núm. 4, [pág. 617].

39. BOE 19 noviembre 2004, núm. 279

tores sociales firmantes del presente Convenio realizarán los correspondientes análisis de la realidad sectorial a partir de la diversidad de entidades incluidas en su ámbito de aplicación, de las características y evolución del empleo, de la situación existente en materia de seguridad y salud en el trabajo, de los principios de igualdad y no discriminación en el empleo, de la responsabilidad social de las empresas en el ámbito de las relaciones laborales y de cualquier otro tema que, a propuesta de alguna de las Organizaciones integradas en el citado Observatorio Sectorial, fuera admitido como objeto de análisis por la mayoría de cada Representación»

La segunda línea se centraría en reconocer ciertos derechos de información a los representantes de los trabajadores sobre ciertas formas de comunicación de esta responsabilidad como las posibles memorias de sostenibilidad o balances sociales; o, yendo incluso un paso más allá, exigir que los posibles códigos de conducta de los que ya hemos hablado se negociaran con los representantes de los propios trabajadores. Ejemplos de esta segunda corriente serían el art. 76 del XIV Convenio Colectivo General de la Industria Química⁴⁰ o la DA 3 del Convenio Colectivo de la Industria del Calzado⁴¹.

El primero señala que «Sin perjuicio de los derechos y facultades concedidos por las Leyes, se reconoce a los Comités de Empresa y Delegados Sindicales del artículo 10 de la Ley Orgánica de Libertad Sindical (LOLS) las siguientes funciones... 2. Anualmente, conocer y tener a su disposición: a) El balance, cuenta de resultados, la memoria y, en el caso de que la Empresa revista la forma de sociedad por acciones o participaciones, de cuantos documentos se den a conocer a los socios. b) El balance de aplicación y seguimiento de los compromisos asumidos por parte de las empresas que hubieran suscrito alguna fórmula de responsabilidad social –o corporativa– de empresa»

La segunda, mucho más lapidaria establece que «Las empresas que suscriban códigos de conducta de responsabilidad social, lo negociarán previamente con los representantes legales de los trabajadores».

Finalmente una tercera línea se caracteriza por ligar determinadas mejoras contenidas en el convenio, en especial las relativas a la calidad de empleo o a la conciliación de la vida laboral y familiar, a la Responsabilidad Social de las empresas representadas o firmantes. Ejemplos de esta opción serían la el Preámbulo del Convenio Colectivo de las Cajas de Ahorros para los años 2003-2006⁴² o, el Acuerdo de la Comisión Negociadora del Convenio Colectivo del Personal Laboral de la Comunidad Autónoma de Canarias publicado en el BO. Canarias 30 junio 1997, núm. 84.

En el primero de los supuestos antes mencionados, el Preámbulo, tras señalar las principales novedades del Convenio incorpora expresamente el siguiente texto: « En esta misma línea se incorporan nuevos derechos tendentes a permitir una mejor conciliación de la vida laboral y familiar o a garantizar, reforzándolos, los principios de igualdad de oportunidades y de protección frente a eventuales conductas de acoso. Por último, y en una manifestación, de nuevo, de responsabilidad social en el desarrollo

40. BOE 6 agosto 2004, núm. 189

41. Suscrito con fecha 25 de julio de 2005 y publicado en el BOE 7 octubre 2005, núm. 240.

42. BOE 15 marzo 2004, núm. 64.

empresarial y laboral, se establecen compromisos de creación de empleo y de estabilidad en el mismo, adecuando determinados contenidos de este convenio a fin de posibilitar el cumplimiento de los mismos...».

En el segundo caso, la cláusula que nos interesa a estos efectos señala cómo: « El contenido de este Plan de Empleo pretende ser un programa de soluciones para la consecución de un ambiente propicio de estabilidad y bienestar del colectivo afectado, dando cumplimiento a la responsabilidad social del Gobierno de Canarias de afrontar soluciones urgentes, llevando a la práctica los límites y criterios establecidos por dicho ejecutivo, sobre las consideraciones a tener en cuenta, para la consecución de la estabilidad del personal laboral temporal de la Comunidad Autónoma de Canarias en la negociación colectiva».

Finalmente un caso cuanto menos peculiar es el DT 4 del II Convenio Colectivo Estatal del Sector de Prensa Diaria⁴³ que recomienda a las empresas comprobar la RSE de las empresas de servicios con las que pudiera contratarse

En realidad, esta DT 4, bajo el Título «Recomendaciones en materia de empleo e igualdad de oportunidades en el sector de prensa diaria», establece una amplia batería de compromisos obligacionales en materia de empleo e igualdad de oportunidades, al hilo de cuyo desglose señala, expresamente –en el apartado dedicado a la exteriorización de actividades– que «La situación de los mercados, los procesos de globalización y las necesidades de las empresas de competir entre ellas obliga en ocasiones a tomar medidas que implican externalizar actividades. Tales procesos sólo están justificados en el afán de promover la mayor rentabilidad de las inversiones. Ello no obstante, las organizaciones firmantes recomiendan a las empresas del sector de prensa que velen especialmente por la responsabilidad social de las empresas de servicios comprobando, entre otras cuestiones, no solo que estén al corriente de sus cotizaciones sociales y que cumplen todos los derechos y obligaciones de la relación laboral (salarios, seguridad y salud, etc.), sino también la pertenencia a su plantilla de un número importante de trabajadores fijos. Ello no excluirá la utilización por dichas empresas proveedoras de servicios del contrato de condición resolutoria o de obra y servicio vinculados a la prestación laboral propiamente dicha

6.4. Diálogo social europeo y Responsabilidad Social

Ya por último, y aunque no nos podamos detenernos en demasía, quisiéramos al menos resaltar la existencia de una importante experiencia de diálogo social a nivel europeo centrada en materias de responsabilidad social y que ya ha dado sus frutos en sectores como el azúcar⁴⁴, el postal⁴⁵, banca⁴⁶, comercio y distribución⁴⁷ o el eléctrico⁴⁸ entre otros.

43. Suscrito con fecha 14 de abril de 2005 y publicado en el BOE 22 julio 2005, núm. 174.

44. http://ec.europa.eu/employment_social/social_dialogue/docs/399_20060228_sugar_en.pdf

45. http://ec.europa.eu/employment_social/social_dialogue/docs/282_20051123_mail_en.pdf

46. http://ec.europa.eu/employment_social/social_dialogue/docs/273_20050523_banking_en.pdf

47. http://ec.europa.eu/employment_social/social_dialogue/docs/037_20031105_trade_en.pdf

48. http://ec.europa.eu/employment_social/social_dialogue/docs/238_20041208_electricity_en.pdf