

Los aspectos sociales de la integración de España en las Comunidades Europeas.

D. Juan Antonio Peredo Linarejo.

Vocal asesor en temas sociales de la Secretaría de Estado de Relaciones con la C.E.E.

El análisis de las repercusiones, directas e indirectas, en el sector social derivadas del ingreso de España en las Comunidades Europeas, requiere como premisas básicas tanto la consideración de lo pactado al respecto como, en segundo lugar, el examen, siquiera sea en sus líneas generales, de la política social comunitaria. En consecuencia, el presente estudio hará referencia previamente a los acuerdos España-Comunidad Económica Europea en materia social y, con posterioridad, examinaremos todo el acervo político-social comunitario destacando las principales repercusiones que del mismo se derivarán para nuestro país desde el ingreso efectivo de España en la CEE el 1 de Enero de 1986. Como anexo ofrecemos un cuadro resumen de las medidas que, a corto y medio plazo, en nuestra opinión deben tomarse por los distintos estamentos, y en especial, por la Administración.

Evidentemente "lo social" no se encuentra exclusivamente en el capítulo correspondiente de los inventarios comunitarios sino que impregna y aparece en múltiples actos normativos de otros sectores a los que, no obstante, sólo se aludirá en ocasiones a fin de no rebasar los límites que nos hemos propuestos para lograr una mayor sistematización y precisión expositiva.

Dedicaremos, finalmente, unas líneas al examen de los últimos acuerdos del Consejo de Ministros de la CEE, en materia social que, o bien se aplicará directamente en nuestro país o, cuando por su rango normativo no tengan una aplicación directa e inmediata, servirán para fijar objetivos y líneas de actuación que constituirán el contexto jurídico-social español.

No debe esperarse aquí un catálogo pormenorizado de todas las disposiciones que debieran ser objeto de modificación o de aquellas que debieran dictarse para el desarrollo de los actos comunitarios correspondientes (1). A lo largo de nuestra exposición, citaremos algunos de los Re-

glamentos Comunitarios más importantes en el ámbito social sin ningún afán de exhaustividad. Respecto a las directivas, baste citar que, como recuerda Muñoz Machado (2), cumplen fundamentalmente la labor de homogeneizar las legislaciones de los Estados Miembros, pues son las normas de estos, dictadas en desarrollo de las directivas, las que conseguirán la pretendida uniformidad; por tanto, su importancia es enorme y, como anexo 2 figurará una relación de las mismas que es necesario transponer al derecho español.

I. NOTAS SOBRE LA POLITICA SOCIAL COMUNITARIA

La Política Social Comunitaria no se ha desarrollado excesivamente pues, a pesar del carácter "liberal" de los tratados de París y de Roma, los Estados Miembros se reservan el poder discrecional en aquellos campos que juzgaron de mayor importancia, entre otros, el social. No debe extrañar, por tanto, las múltiples precauciones de hecho y de derecho contra toda iniciativa social comunitaria considerada como potencialmente avanzada y que superase las exigencias mínimas del "Mercado Común".

Los temas sociales, suelen ser conflictivos y de enorme repercusión en la opinión pública, y acaso por ello, la Comunidad se encuentra con crecientes dificultades para dictar nuevas normas aprobadas por todos los Estados Miembros, sin

(1) Vid al respecto J.A. Peredo.- La política social comunitaria. Revista de documentación administrativa nº 201. Presidencia del Gobierno. Madrid 1.985. Págs. 353 a 413.

(2) Muñoz Machado. El Ordenamiento jurídico de la Comunidad Europea y la Constitución Española. Civitas. Madrid 1980. Págs. 113.

embargo, en muchas ocasiones, lo que no ha sido posible "comunitarizar" es aceptado por los distintos Estados Miembros con las debidas matizaciones y adecuaciones a su propia realidad y lo que, a nivel comunitario, es un mero proyecto se convierte en derecho positivo en gran parte de los Estados.

La importancia de la política social CEE radica tanto en las normas que, aprobadas por las instancias correspondientes, pudieran tener vigencia general como en lo que pudiéramos denominar efecto "osmosis" o ejemplificador. Nos referimos a que las normas aplicables en alguno de los Estados tienden a ser imitadas en los restantes ya que afectan a los trabajadores de una forma directa y, como es bien sabido, la irrenunciabilidad e irreversibilidad son características esenciales de los logros conseguidos, a lo largo del tiempo, en material social.

Con carácter general, y como primera aproximación, advertiremos que los principales logros en materia social son la libre circulación de trabajadores y el Fondo Social Europeo, pero se adolece de una falta de política de empleo comunitaria propiamente dicha.

En el año 1974, se elaboró un Programa de Acción Social que aún hoy marca las líneas directrices sobre las que se asienta la vigente política social, la realización del pleno y mejor empleo, la participación creciente de las fuerzas sociales, la atención prioritaria a colectivos especiales y marginados y la armonización de legislaciones en materia laboral y de Seguridad Social.

En los momentos actuales cobra relevancia el nuevo Fondo Social Europeo que pretende ser el instrumento ejecutor de la política de Empleo comunitario que, como ya hemos advertido, no existe en realidad. No obstante, el Fondo Social está impulsando acciones importantes promoviendo la creación de empleos, favoreciendo la colocación de colectivos con dificultades especiales, etc.

En los epígrafes siguientes nos referiremos a todas las vertientes de la política social comunitaria, haciendo especial hincapié en la libre circulación de trabajadores por entender que es elemento capital para España puesto que, aproximadamente 700.000 compatriotas se verán afectados por los derechos que connota esta libre circulación en su calidad de emigrantes en Países Comunitarios. A diferencia de lo que sucede en otros capítulos, la libre circulación de trabajado-

res no es algo potencial para España sino que es uno de los temas fundamentales, acaso logros, de la integración.

II. LA POLÍTICA SOCIAL EN EL TRATADO DE ADHESION

Los acuerdos en materia social se alcanzaron en la última sesión negociadora y, como tendremos ocasión de comprobar más adelante, aún quedan "fleclos" pendientes de gran importancia y de enorme repercusión económica.

El Capítulo Social se elaboró en los primeros momentos de la negociación (marzo 1980) y España quiso adelantarse a la Comunidad ofreciendo una postura amplia y generosa al aceptar todo el acervo comunitario en la materia pese a las dificultades que pudiera connotar su aplicación. La Delegación española destacó, desde el primer momento, la imprescindible igualdad de trato de nuestros colectivos emigrantes con los nacionales de cada país desde el momento de la adhesión constituyendo esta necesaria equiparación un prerequisite de la negociación en términos generales y en particular en el área social (3).

Los resultados finales, que se explicitan a continuación, han sido aceptables para España al haberse conseguido, entre otros logros importantes, la total equiparación del colectivo emigrante, incluido el acceso de los familiares al empleo; también una situación equilibrada en lo que respecta a las prestaciones familiares en materia de seguridad social y una segunda prioridad para ocupar puestos de trabajo que pudieran quedar vacantes en la Comunidad. Finalmente, el período transitorio establecido para acceder libremente a un puesto de trabajo constituye, a nuestro juicio, una salvaguardia para el mercado de trabajo español que pudiera verse afectado, en caso de una apertura total de las fronteras por una "invasión" comunitaria, que trastocaría y deterioraría a nuestro mercado de trabajo.

Con respecto a la libre circulación de trabajadores, el artículo 48 del Tratado de Roma, será

(3) Para el análisis de los acuerdos examinaremos el Tratado de Adhesión y el proyecto de conclusiones de la conferencia negociadora que, siendo documento oficial, aclara y amplía los artículos del tratado correspondiente a la política social.

aplicable entre los Estados miembros y España, de la siguiente manera:

Se establece un período transitorio de 7 años para la libre circulación de trabajadores, lo cual supone una clara limitación para nuestra integración de pleno en la CEE. No obstante, hay que admitir que las cautelas que, no podemos negar, nos ha impuesto la Comunidad, en el fondo benefician a España dado que en las actuales condiciones (4) es muy de temer que la mano de obra española no pudiera acceder a puestos de trabajo comunitarios, y por el contrario, es previsible que muchos nacionales de los Estados miembros quisieran -y lograrán- encontrar puestos de trabajo en España en ocupaciones de alta cualificación, sector servicios, y en general, en zonas turísticas.

Los miembros de la familia (conyuges o hijos menores de 21 años o mayores a cargo del trabajador) que estuvieren regularmente instalados con el trabajador emigrante en el momento de la firma del Tratado (12 Junio 1985), podrán acceder a toda actividad por cuenta ajena, desde el momento de la adhesión. Los miembros de la familia que no estuvieren instalados con el trabajador en dicha fecha, deberán acreditar, periodos de residencia previos (se discute que tenga o no que ser el inmediatamente precedente). A partir del sexto año, podrán acceder a un empleo sin que tengan que cumplir ninguna condición de residencia.

Sólo al finalizar el período transitorio de 7 años se permitirá el libre acceso al empleo en un Estado miembro distinto al que se estuviera regularmente instalado, si bien esta nueva limitación tiene una muy escasa importancia dado que, prácticamente, ningún emigrante está dispuesto a cambiar de país.

En cuanto a la igualdad de trato, a nuestro juicio, el principal logro de la negociación, se aplicará a todos los trabajadores españoles y a los miembros de su familia que, en el futuro, pudieran acceder a un puesto de trabajo en el territorio de otro de los Estados miembros (y a la recíproca), pero como es evidente, también se aplica a los españoles ya instalados regularmente en la Comunidad por lo que afecta a, aproximadamente, 700.000 compatriotas.

Por lo que se refiere al mecanismo comunitario de puesta en contacto y compensación (sistema SEDOC), se extenderá a España, como muy tarde, al finalizar el período transitorio (7 años) lo que permitiría garantizar la segunda prioridad concedida por la CEE a la mano de obra española en caso de que los puestos de trabajo no pudieran ser cubiertos por nacionales de los 10 Estados miembros actuales (Grecia a partir de 1988) y tuvieran necesidad de recurrir a mano de obra proveniente de países terceros y que no pertenecieran a su mercado regular de trabajo.

Durante el período transitorio continuarán aplicándose, si los hubiere, los acuerdos bilaterales de mano de obra, en especial por cuanto respecta a los trabajadores temporales.

De forma explícita se establece la reciprocidad, es decir, un régimen similar al descrito para los trabajadores y los miembros de su familia de los Estados miembros que estuviesen regularmente instalados o que pudieran estarlo en el futuro en España, de lo que se derivan obligaciones que analizaremos más adelante (es necesaria la regulación de los más de 300.000 trabajadores comunitarios residentes en nuestro país).

En cuanto a la situación de nuestros emigrantes en los países comunitarios que, como ya se ha advertido, ha sido tema capital en la negociación queda garantizado en el tratado de adhesión por:

a) **Claúsula *Stadn still*** que garantiza el mantenimiento, como mínimo, de la situación actual que, aunque resulte chocante para muchos, es en general muy favorable, habida cuenta la antigüedad, el trato diferencial de que han sido objeto los españoles, el equilibrio en la distribución geográfica de nuestra emigración, etc.

b) **Igualdad de trato** a la que ya se ha hecho referencia y que supone la plena equiparación de los trabajadores instalados regularmente y la de los miembros de sus familias con los nacionales en todos los aspectos sociolaborales y en aquellos otros que pudieramos considerar conexos con los mismos, como puede ser, viviendas, afiliación sindical, transporte, atención sanitaria, cargas fiscales, etc.

En concreto, alguna de las ventajas más importantes que se obtendrán con la concesión de la igualdad de trato a que se ha hecho referencia, son las siguientes:

(4) Recuérdesse que en la CEE hay 13.370.200 parados en el mes de Marzo de 1985, lo que supone una tasa de paro del 11,5%.

-Permiso de residencia: la concesión a todos los trabajadores españoles y a los miembros de sus familias de la tarjeta de residente comunitario o de un permiso especial que pueda evitar las necesarias renovaciones de los permisos en la mayor parte de los Estados miembros (Holanda, Alemania, Luxemburgo, etc.).

-Permiso de trabajo: la concesión, con carácter general, de un permiso de trabajo prioritario o preferencial en cada uno de los países. En la actualidad, gran parte de la mano de obra española ostenta el citado permiso preferencial, pero no así los miembros de sus familias, que acceden por primera vez al mercado de trabajo o han efectuado la reagrupación familiar en fechas recientes.

-Expulsión: Las ventajas experimentadas por el colectivo de emigrantes españoles serán sensibles en este punto, dado que no podrán esgrimirse razones administrativas o de índole personal sino que habrán de estar sujetas a las limitaciones establecidas con carácter general para la libre circulación de trabajadores.

-Viviendas: los trabajadores españoles tendrán absoluta equiparación en materia de acceso a vivienda que, como es bien sabido, es condición mínima de la libre circulación de trabajadores. Hasta el momento, las diferencias más importantes se registraban en Alemania.

-Escolarización de los niños: aunque prácticamente todo el colectivo emigrante español puede beneficiarse de las clases impartidas por los profesores españoles, la diferencia fundamental radica en que, a partir de la adhesión, las clases serán costeadas por los correspondientes Estados miembros, lo que permitirá en caso de que se quiera mantener el cuadro de profesores españoles, clases complementarias, profundización en conocimientos específicos, etc.

-Transportes: la igualdad de trato supondrá la concesión de determinados títulos y reducciones de transportes que, hasta ahora, no se proporcionaban a los trabajadores españoles y a los miembros de su familia.

Para concluir, es conveniente recordar que, si bien gran parte de los españoles gozaba de una igualdad de trato en la mayoría de los países miembros, es muy significativo el plus que suponen las normas comunitarias, de carácter obligatorio que, en ningún caso, pueden ser revocadas con carácter unilateral por los diferentes Estados miembros.

En relación al tema de las prestaciones familiares debidas a aquellos miembros de la familia que estuvieran en el país de origen, distinto al que el trabajador realiza su actividad laboral, se aplicará el principio del país de residencia hasta el momento de la uniformización de las reglas existentes actualmente en la Comunidad y, como muy tarde, al finalizar un período transitorio de 3 años (art. 60 del Tratado).

En cualquier caso, hasta 1989, las prestaciones familiares a los trabajadores españoles serán las actualmente establecidas por los acuerdos bilaterales de Seguridad Social, o en ausencia de estos (Grecia e Irlanda) las de España.

Cabe reseñar que, tras la adhesión, España disfrutará de las ayudas del Fondo Social Europeo que financia, sobre todo, programas de formación profesional para jóvenes trabajadores desplazados, programas de reinserción profesional, ayuda salarial a la nueva contratación y proyectos innovadores de creación de empleo.

El acervo comunitario se aplicará a España desde la adhesión y la Comunidad tomará las medidas oportunas al respecto, en especial para incluir alguna de las regiones españolas entre las que pueden beneficiarse de una tasa de intervención mejorada (5) siendo consideradas como "zonas prioritarias" de actuación.

III. LA LIBRE CIRCULACION DE TRABAJADORES

Si buscamos una definición concreta de la libre circulación de trabajadores en su sentido actual, tendremos que mencionar el art. 1º del Reglamento 1612/68 del Consejo, de 15 de octubre de 1968, relativo a la libre circulación de los trabajadores en el interior de la Comunidad, que dice así: "Todo súbdito de un Estado miembro, sea cual fuere su residencia, tiene el derecho a acceder a una actividad salarial y de ejercerla en el territorio de otros Estados miembros, de acuerdo con las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas que rigen el empleo de los trabajadores nacionales en ese Estado".

(5) En el momento de escribir este artículo (julio 1985) parece ser que la CEE aceptará como zonas prioritarias en España: Galicia, Extremadura, Andalucía, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Murcia, Canarias, Ceuta y Melilla.

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

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

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

-Derecho a residir en uno de los Estados miembros a fin de ejercer allí un empleo conforme a las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas que regulan el empleo de los trabajadores nacionales.

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

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

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

-Derecho al reagrupamiento familiar y acceso al empleo de la familia del trabajador (con la única condición de que el trabajador disponga de un alojamiento considerado normal para los trabajadores nacionales en la región) ya que la Comunidad fue plenamente consciente de que no cabía hablar de una libre circulación de trabajadores si quedaba coartada y condicionada por la imposibilidad de acceso al empleo de los miembros de la familia.

-Plena equiparación en materia sindical. En la actualidad, el Reglamento 312/76/CEE equipara totalmente a los trabajadores emigrantes con los nacionales en materia sindical pudiendo participar en los órganos de gestión del sindicato, figurar en los órganos de representación de la empresa, y por supuesto, tener todas las posibili-

dades electivas.

-La obligatoria escolarización de los hijos de los emigrantes a fin de situarlos en las mismas condiciones que los de los nacionales, al brindarles las mejores posibilidades de formación cultural y profesional.

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

Seguramente, a estas alturas, todo el mundo se habrá preguntado ya cómo se realiza en la práctica la libre circulación de trabajadores y también existe una oficina de empleo a nivel comunitario.

Existen dos sistemas de acceso a los puestos de trabajo en un Estado miembro distinto al de extracción del solicitante. En primer lugar, cabe buscar directamente el empleo desplazándose a estos efectos a otros Estados miembros durante un período máximo de tres meses en los que se puede estar acogido a la asistencia pública del Estado en cuestión y transcurridos los cuales, las autoridades de dicho Estado pueden invitar a abandonar su territorio al solicitante; en segundo lugar, se puede solicitar trabajo sin efectuar desplazamientos por medio del sistema de compensación de ofertas y demandas de empleo a nivel comunitario (Sistema SEDOC) que actúa a modo de oficina de empleo europea, posibilitando el intercambio de ofertas y demandas de trabajo.

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

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

Las limitaciones a la libre circulación de trabajadores

Dos son las únicas restricciones importantes a la libre circulación, por una parte, la reserva del art. 48.3 del Tratado de Roma "por razones de orden público, de seguridad pública y de sanidad", por otra parte, la limitación del art. 48.4 al señalar, en forma taxativa, que "las disposiciones del presente artículo no son aplicables a los empleos en la Administración Pública" (6).

Diversas normativas y directrices comunitarias, así como la jurisprudencia, han ido definiendo y estableciendo las limitaciones a estos principios.

La CEE y los emigrantes de países terceros

A través de la breve historia comunitaria, encontramos que se han perfilado líneas de progresiva restrictividad en lo que respecta a la equiparación de los emigrantes de países terceros con los trabajadores nacionales y, en ese sentido, se ha pasado de preconizar una cuasi igualdad a subrayar el necesario control, sanciones, fomento de las medidas de retorno, etc., etc.

El día 13-6-85, el Consejo llegó a un acuerdo sobre un proyecto de resolución sobre la materia y las nuevas acciones comunitarias se apoyarán en una mejora de la información, la persecución del análisis de los derechos y modalidades de inserción y participación, la adopción y simplificación de la reglamentación comunitaria en materia de Seguridad Social y la adopción de una declaración común contra la xenofobia y el racismo. Además, se prevé la puesta en práctica de proyectos pilotos para la organización de la información a nivel local y la mejora de la calidad de la asistencia administrativa y la gratuidad en materia de justicia, educación y vivienda.

Para España, ninguna nueva obligación se deriva, en principio, de cuanto antecede en relación a los emigrantes de países terceros sino, al contrario, proporcionaría argumentos en los que apoyar, caso de que así se estimara necesario una política de restrictividad. No obstante, no

(6) No consideramos como limitación "sensu estricto" el necesario conocimiento del idioma para el desempeño adecuado de los diferentes puestos de trabajo.

debe olvidarse que la Comunidad tiene firmados acuerdos en materia social con los países del Maghreb que pudieran ser desarrollados y de los que pudieran derivarse algún tipo de obligación fundamentalmente en el ámbito de la Seguridad Social.

Es bien conocido el trato preferencial que en España tenían los nacionales de los Países hispano-americanos, filipinos, andorranos, ecuator-guineanos, que hoy ha sido muy recordado por la nueva Ley orgánica 7/1985 a la que nos referiremos. En cualquier caso, será discrecional para nuestro país el trato que se pretenda dar a los mismos, al igual que sucede con las especiales condiciones que en materia de residencia, empleo, etc., etc., tienen los miembros de Países terceros en algunos de los Estados miembros (ej. naturales de países nórdicos en Dinamarca, maghrebies en Francia, miembros de la Commonwealth en el Reino Unido, etc.)

Los efectos en España de la aplicación de la normativa CEE referida a la libre circulación de trabajadores (7).

La libre circulación de trabajadores, funciona (o puede funcionar) en un doble sentido y resulta sorprendente que haya sido la Comunidad quien ha forzado un período transitorio de 7 años -temiendo movimientos desordenados de mano de obra española hacia Europa- cuando, por distintas razones (climatológicas, posibilidades potenciales de desarrollo, carencia de mano de obra altamente cualificada, etc.), bien pudiera pensarse en una invasión de mano de obra comunitaria en España que, sin ninguna duda, crearía dificultades adicionales en nuestro mercado de trabajo.

En la CEE de los Diez la cantidad de parados en el mes de marzo de 1985, sobrepasaba los 13 millones de personas, además, la población española no está muy dispuesta a correr riesgos fuera de sus fronteras si las circunstancias socio-económicas de los países de acogida no generaran unas expectativas medianamente favorables. Al contrario, empiezan a ser preocupantes los exiguos permisos de trabajo concedidos a los

(7) Las repercusiones principales han sido ya consideradas al examinar el Capítulo Social del Tratado de Adhesión que, como ya se advirtió, alude fundamentalmente a temas referidos a la libre circulación de trabajadores.

españoles durante el último decenio para realizar su trabajo en Países CEE que chocan con la magnanimidad de que se ha hecho gala en el pasado en España.

Finalmente, con carácter general, recordamos que la libre circulación de trabajadores supone la posibilidad del acceso al empleo de los miembros de la familia del trabajador titular lo que hará imprescindible regularizar la situación de la mano de obra comunitaria que actualmente reside y trabaja en nuestro país.

En cualquier caso no debe olvidarse que, una vez finalizado el período transitorio establecido para la adopción plena de la libre circulación de trabajadores, deben incorporarse a nuestra legislación las distintas disposiciones para adecuarse a la normativa comunitaria que, con carácter general, hemos examinado, y de la que se derivan determinadas obligaciones para España. A continuación analizaremos las normas comunitarias de mayor relieve y su incidencia en la legislación española:

Los proyectos comunitarios en materia de residencia, desplazamiento y expulsión de extranjeros, facilitan en grado sumo la posibilidad de acceso a los distintos países, garantizan la estancia incluso después de haber tenido un empleo y limitan enormemente la posibilidad de expulsión.

En España acaba de entrar en vigor, con fecha 27 de Julio de 1985, la Ley orgánica 7/1985, de 1 de Julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España que, aunque en líneas generales sigue las pautas comunitarias, requerirá ulteriores adaptaciones a la hora de su aplicabilidad a los nacionales de los Estados miembros de la Comunidad. Es lógico que la Ley, al regular la situación de colectivos de diferente extracción, mantenga un cierto tono de dureza que, en su momento, deberá remitir ante los colectivos CEE; de cualquier forma, requiere un desarrollo reglamentario que mostrará su alcance y permitirá adaptaciones imprescindibles en nuestro caso.

Las disposiciones españolas, en general, se basan en la limitación de las concesiones de residencia, supeditándolas a razones económicas (situación de los correspondientes mercados de trabajo) y dando prioridad total a los trabajadores españoles sobre los extranjeros.

Desde el momento de finalización del período transitorio, en España deberá permitirse la entrada a los beneficiarios del Reglamento 1612/68 del Consejo con la simple presentación de una tarjeta de identidad. Asimismo, las posibles causas actuales de expulsión recogidas en la nueva Ley deberán restringirse a las "comunitarias" (orden público, seguridad pública y sanidad pública), siguiendo las pautas de clara restrictividad emanadas del Tribunal de Justicia. En todo caso, los nacionales de los Países miembros tendrían la misma posibilidad que cualquier ciudadano español para presentar los recursos correspondientes, hoy muy limitadas por la Ley.

En síntesis, las disposiciones que desarrollen la Ley sobre derechos y libertades de extranjeros deberán recoger la situación prioritaria de los nacionales de países comunitarios, en el sentido de facilitar al máximo su circulación y residencia, al menos, deberán dejar abierta la inserción normativa directa de los actos comunitarios de referencia. En el plano más pragmático, deberá pensarse en la creación de la carta de residencia de súbdito de Estado miembro de la CEE.

El mantenimiento del derecho de residencia, después de haber ocupado un empleo en España, no presenta problemas técnicos especiales salvo pequeñas modificaciones relativas a las tasas que, por supuesto, no entrañarían dificultades mayores.

Con respecto a la *normativa CEE relativa a la consecución de permisos de trabajo*, hemos indicado que las disposiciones españolas serán modificadas en breve para acomodarse a la nueva Ley de derechos y libertades de los extranjeros en España.

Cabe destacar el necesario cambio legal sobre la concesión de permisos de trabajo, y en especial del Decreto 1870/68 de 27 de Julio, que supedita la concesión de permisos de trabajo a extranjeros, a que ningún español manifieste el deseo de ocupar el puesto solicitado y acredite reunir la competencia precisa para desempeñarlo, dado que en España los trabajadores provenientes de otros Estados miembros de la Comunidad, una vez finalizado el período transitorio, serán tratados exactamente igual que los trabajadores españoles, y en consecuencia, no podrá exigirseles el permiso de trabajo y estarán equiparados a todos los efectos (exenciones fiscales, ayudas condicionadas a la nacionalidad, etc.)

En relación a los súbditos hispano-luso-americanos, filipinos, andorranos y ecuatoguineanos, hay que constatar la derogación de la Ley 118/69, que supone un endurecimiento de la posición española en relación a estos colectivos teniendo en cuenta que la acumulación potencial de nacionales de esos Estados deterioraría gravemente nuestro mercado de trabajo y elevaría las tasas de paro, lo que es claramente disfuncional tanto para los intereses comunitarios como para los españoles.

Para la concesión de permisos de trabajo por cuenta propia, en virtud de lo pactado en el Tratado de Adhesión desde el día 1 de Enero de 1986, no podrá limitarse la posibilidad de trabajar por cuenta propia de los nacionales de otros Estados miembros lo que, indirectamente, estimamos facilitará la regularización de la situación actual de muchos comunitarios que han establecido sus negocios, principalmente a lo largo de nuestras costas mediterráneas.

Estos trabajadores deberán cumplir exactamente los mismos requisitos fiscales, administrativos, etc., que se exijan a los nacionales de cada Estado.

Por último, la Comunidad solamente ha establecido homologaciones y equivalencias oportunas de títulos académicos en el ámbito sanitario pero, en relación a otras carreras técnicas superiores, ejemplo: arquitectos, ingenieros, etc., habrá de estarse a los acuerdos bilaterales de convalidación establecidos por el Estado español. Asimismo, se han probado directivas sobre acceso a actividades "no liberales" como son transportes por carretera, peluqueros, agentes de viajes, etc., estableciéndose como principio fundamental el reconocimiento de facto de la profesionalidad por el mero devenir del tiempo, respetando unos mínimos fijados para los diferentes casos.

En materia socio-laboral en España, si bien el artículo 8 del Decreto 1870/68 establece el principio de no discriminación en cuanto salario y demás condiciones de trabajo (que no podrán ser inferiores a los fijados para los trabajadores españoles en similares circunstancias) y, además, el Estatuto de los Trabajadores se aplica con carácter generalizado y parte de los anteriores presupuestos, estimamos que aún queda mucho para hacer efectiva la auténtica igualdad de trato debida a los nacionales comunitarios.

Una reciente sentencia del Tribunal Constitucional ha establecido que ni siquiera los colectivos especialmente favorecidos (hispano americanos, andorranos, etc.), tienen derecho a una absoluta y total igualdad de trato y, en el momento actual, mucho menos los trabajadores de otras áreas geográficas. Por otra parte, no cabe hablar en la actualidad de las mismas ventajas sociales y fiscales, ni de similar orientación profesional, readaptación y aprendizaje, ni se benefician de todas las ventajas concedidas a los trabajadores nacionales en materia de alojamiento, despidos, etc., (según se propugna por el art. 9 del Reglamento 1612/68).

En materia sindical, en España las dificultades existentes para los trabajadores extranjeros en orden a su equiparación sindical parecen haber sido solventadas a través de la reforma del art. 69 del Estatuto de los Trabajadores. Por otra parte, la Ley Sindical de 1984, pendiente de recurso ante el Tribunal Constitucional, confirma y recoge la plena equiparación sindical preceptuada en la normativa comunitaria, aunque la Ley orgánica 7/85 sobre derechos y libertades de los extranjeros, se refiere exclusivamente al derecho de afiliación.

Finalmente, en relación a las obligaciones derivadas de la integración *en el campo de la escolarización* de los hijos de las personas que se benefician de la libre circulación de trabajadores, las medidas concretas que España, al igual que el resto de países CEE, deberá aplicar desde la adhesión van dirigidas, fundamentalmente, a la enseñanza del idioma del país receptor para posibilitar su rápida integración y el acceso a la enseñanza normal.

Además, se propugna la enseñanza de la lengua y de la cultura de origen lo que obligará a determinados esfuerzos en España si bien, el problema es más aparente que real, dadas las características socio-económicas de los emigrantes comunitarios en España.

En esta misma área educativa, también debe mencionarse la Decisión 79/642/CEE del Consejo que establece un Programa común para facilitar el intercambio de jóvenes trabajadores en el interior de la Comunidad y que no parece plantear mayores dificultades en nuestro país dado que se realizan determinadas actuaciones al respecto.

IV. LA SEGURIDAD SOCIAL DE LOS TRABAJADORES MIGRANTES

Las actividades comunitarias en materia de Seguridad Social han discurrido, como recuerda Bernardo Díez, tanto en la vertiente de la armonización como en la de coordinación de los sistemas normativos, si bien, en el caso español se trata mucho más de coordinar ya que la armonización se realizó, fundamentalmente, y de forma limitada, en los momentos del Mercado Común (8).

Las normas coordinativas comunitarias en materia de Seguridad Social, en principio, no crean ningún nuevo derecho o prestación ni siquiera pretenden unificar los sistemas de los distintos Estados, sino solamente establecer las principales reglas procedimentales que permitan a los trabajadores beneficiarse de las diferentes ayudas, prestaciones, subsidios, etc., como si de nacionales del Estado en cuestión se tratara. En resumen, los principios inspiradores de la normativa CEE en materia de Seguridad Social, son los siguientes:

- Igualdad de trato de los trabajadores emigrantes con los nacionales.
- Totalización de períodos de seguro o empleo.
- Posibilidad de transferir las prestaciones concedidas en base a la legislación de un Estado miembro a otro Estado miembro.
- Principio de prorrata temporis para el pago de las prestaciones.

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

Aunque, como queda dicho, los Reglamentos comunitarios en este campo tiene carácter obje-

tivo o de mera coordinación normativa, a nuestros efectos obligan a proporcionar un importante número de servicios, fundamentalmente de tipo sanitario, no sólo a los trabajadores sino también a los turistas y a los comunitarios residentes en nuestro país por motivos extra-laborales.

En concreto, con respecto a la prestación de la Asistencia Sanitaria, la aplicación de las reglas comunitarias supone (habida cuenta que las prestaciones en especie deben ser efectuadas por las instituciones del Estado de residencia del interesado), la ampliación del colectivo de beneficiarios a proteger por los servicios sanitarios de la Seguridad Social española. Además, los gastos con cargo a España se incrementarán, debido a que la asistencia prestada por determinados países a españoles, será reembolsada por la Seguridad Social española.

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

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

En materia de desempleo, la normativa comunitaria prevé la exportación de esta prestación con una limitación en el tiempo de tres meses, siempre que se reúnan determinados requisitos que se explicitan en el Reglamento.

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

Si bien es cierto que España se verá obligada a asumir la carga financiera de los emigrantes retornados al país de origen que se hallan en paro total y que se pongan a disposición de los servi-

(8) Bernardo Díez. "La Seguridad Social española ante la CEE" en Emigración y Mercado Común. Instituto Español de Emigración. Madrid 1985. Págs. 137 y siguientes. Este importante estudio de Bernardo Díez ha servido como base para la elaboración de estas notas relativas a la Seguridad Social.

cios de empleo en el territorio del Estado donde van a residir, la incidencia será mínima en España dado que el expresado cargo está siendo ya soportado por nuestro país.

V. LA FORMACION PROFESIONAL

Hasta el presente, los principios orientadores de la Política de Formación Profesional CEE hablan del derecho a recibir una formación profesional de amplia base que permita ulteriores adaptaciones a distintos puestos de trabajo; asimismo, deberá favorecerse el perfeccionamiento y, eventualmente, la readaptación profesional, destacando, en cualquier caso, la conveniencia de efectuar estudios provisionales para estimar correctamente las necesidades y orientar e informar a los alumnos de cara a su acertada inserción en el mercado de trabajo.

El poder de iniciativa de la Comisión en este ámbito, contestado con frecuencia por los Estados miembros, ha dado lugar a algunas disposiciones, entre las que subrayamos la Recomendación de 6 de julio de 1977, relativa a la preparación profesional de los jóvenes en paro o amenazados de perder su empleo y la Resolución de 18 de diciembre de 1979 sobre la formación recurrente de los jóvenes. También son destacables la "Resolución relativa a las medidas en el ámbito de la formación profesional y las nuevas tecnologías de la información" y la "Resolución sobre las políticas de formación profesional en la Comunidad Europea para los años 80" (que propone un programa de acción de cinco años centrado en tres grandes prioridades de interés común: la preparación, social y profesional de los jóvenes, los programas que fomenten una igualdad de oportunidades para las mujeres y la planificación y organización de medidas formativas a nivel local y regional).

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

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

VI. EL FONDO SOCIAL EUROPEO

Consideraciones generales.

Jacques Delors ha afirmado que los Fondos estructurales comunitarios tienen tres objetivos básicos: "en primer lugar, la ayuda a las regiones atrasadas (respondiendo a una solidaridad financiera y social), en segundo lugar, la reconversión de las regiones en declive o en dificultad; y por último, el desarrollo de las tecnologías nuevas y, en general, el estímulo de la inversión (9).

El Fondo Social Europeo, creado por el Tratado de Roma en sus artículos 123 a 128, tiene asignado como objetivo fundamental el promover las posibilidades de empleo de los trabajadores y, de alguna manera, pretender sustituir a una inexistente política de empleo comunitaria. En la actualidad, "con carácter general, el Fondo Social Europeo aporta su concurso financiero a la realización de proyectos que contribuyen a mejorar la situación del empleo en la Comunidad, favorece las políticas tendentes a cualificar profesionalmente a la mano de obra y a desarrollar sus posibilidades de empleo y contribuye, particularmente, a la integración e inserción socio-profesional de los jóvenes y de los trabajadores desfavorecidos, a la adaptación de la mano de obra a los nuevos requerimientos, al desarrollo del mercado de trabajo y a los cambios tecnológicos, así como a la reducción de los desequilibrios regionales en el mercado de trabajo"(10).

El 95% de las ayudas del Fondo se destinan a acciones inscribibles en el marco de la política de empleo y el 5% restante a acciones de innova-

(9) Jacques Delors. Op. Citada. Págs. IX y ss.

(10) Vid. J. Barroso. "El Fondo Social Europeo". Ejemplar multicopiado. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid 1984.

ción directa o indirectamente relacionadas con el empleo, o a la evaluación de otras acciones subvencionadas por el Fondo.

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

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

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

Este grupo se incrementará posiblemente con todo el territorio nacional portugués y España ha propuesto que sean incluidos los siguientes territorios -en los que se registra un valor añadido bruto por habitante inferior a la media nacional: Andalucía, Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla-León, Ceuta, Extremadura, Galicia, Melilla y Murcia, Asturias y Teruel.

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

El Fondo Social Europeo y la integración de España en la CEE

Destacamos la absoluta necesidad de preparar con antelación suficiente los proyectos susceptibles de beneficiarse de las ayudas del Fondo Social Europeo. Los múltiples requerimientos exigidos por los órganos de gestión del Fondo hicieron que, en ocasiones anteriores, países como Italia, Gran Bretaña e Irlanda se vieran imposibilitados de utilizar más del 50% de los crédi-

tos y ayudas que, en teoría, les hubieran correspondido.

Por otra parte, deben preverse, dentro del marco presupuestario general, las cantidades que, en principio, se consideran como ayuda a los proyectos susceptibles de recibir los beneficios del Fondo Social Europeo, dado que es necesaria la cofinanciación, así como determinar cuales serán los órganos públicos españoles habilitados para intervenir financieramente en favor de las acciones realizadas por entidades de derecho privado.

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

VII. EL PROGRAMA DE ACCION SOCIAL

Para exponer el resto de apartados de la política social comunitaria y su previsible incidencia en España haremos referencia al Programa de Acción social (Resolución de 21 de enero de 1974) que marca las pautas en la materia y que, de alguna manera, alude a los diferentes aspectos sociales no tratados hasta ahora:

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

Realización del pleno empleo

Para la consecución de este fin, la CEE. Ha utilizado como instrumentos primordiales la libre circulación de trabajadores así como el Fondo Social Europeo a los que ya hemos aludido. Sin perjuicio de todo ello, y habida cuenta las no muy favorables circunstancias, la Comisión ha procurado la mejor concertación de las políticas de empleo de los Estados miembros, organizando reuniones a nivel comunitario para intercam-

biar experiencias y efectuar estudios conjuntos. Además, con este mismo fin, se reforzó la transparencia del mercado laboral mejorando las estadísticas de empleo, estableciendo reglas procedimentales homogéneas de previsión, etc.

La comunidad, ha dictado distintos actos, casi *siempre con un bajo rango normativo*, que pretenden marcar las pautas fundamentales de actuación al respecto en los distintos Estados miembros, de tal forma que se puedan sentar las bases homogéneas que permiten una política comunitaria de empleo en el futuro. Entre otras orientaciones, la CEE, ha sugerido una cooperación entre los servicios de colocación, un conocimiento exhaustivo del mercado de trabajo y una acción concertada y previsional del empleo tanto a nivel regional como a nivel local y sectorial.

La estrategia conjunta que la Comunidad pretende llevar a cabo a fin de conseguir un máximo nivel de empleo, responderá a las, entre otras, orientaciones siguientes, que tienden a una mayor flexibilización del mercado de trabajo:

- Mantener y desarrollar la solidaridad social, que implicaría que los interlocutores sociales aborden las negociaciones con la preocupación de conciliar un abanico salarial propio a las inversiones productivas.
- Reducir ciertas presiones financieras para aumentar el volumen de empleo, prestando un cuidado particular a la evolución de los salarios netos y a la de las cotizaciones sociales.
- Identificar y desarrollar las zonas de crecimiento potencial del desempleo y favorecer la innovación. Es importante el papel que al respecto se pretende jueguen las pequeñas y medianas empresas así como las cooperativas, empresas locales de servicios públicos, etc.
- Promover la flexibilidad, movilidad y el espíritu de iniciativa en la población activa de la Comunidad, jugando un papel primordial la educación y la formación profesional.
- Evaluar estrategias alternativas al mero pago de las prestaciones de desempleo, considerando, por ejemplo, la afectación de los gastos del desarrollo de la formación a los programas de creación de empleo.

En nuestro país están estudiando medidas, al margen de las ya tomadas, en todos estos órde-

nes aunque en determinados aspectos (ejemplo, trabajo temporal) las alternativas españolas son distintas -aunque no contrapuestas- a las preceptuadas por la Comunidad.

Mejora de las condiciones de vida y de trabajo

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

El Consejo adoptó, el 10 de febrero de 1975, una Directiva relativa a la igualdad de retribuciones para los trabajadores masculinos y femeninos. Directiva que fue completada, el 9 de febrero de 1976, con una Directiva relativa a la aplicación del principio de igualdad de tratamiento entre los hombres y las mujeres en lo que concierne al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesional y a las condiciones de trabajo; y finalmente, el 19 de diciembre de 1978, fue adoptada una Directiva relativa a la aplicación progresiva de la igualdad de tratamiento entre hombres y mujeres en materia de seguridad social.

Los gobiernos de los Estados miembros deben, en los plazos fijados, enviar informes a la Comisión sobre el estado de aplicación de las directivas y, naturalmente, nuestro país, además de elaborar tales informes sería conveniente siguiera lo preceptuado en la Resolución de 17 de julio de 1982, sobre la promoción de la igualdad de oportunidades para las mujeres; también sería necesario introducir en la legislación el término "trabajo de valor igual" para hacer efectiva y garantizar la absoluta equiparación, sobre todo en materia salarial.

En el campo de la prevención de accidentes laborales y protección a la salud, la Comunidad ha procurado garantizar unas normas de protec-

ción de la salud del trabajador en el lugar del trabajo, e incluso, a toda la población que pudiera verse afectada por riesgos dimanantes del sistema de producción.

La financiación y los costos del sistema de sanidad, la educación sanitaria (especialmente desde el punto de vista de alimentación) el nicotismo y alcoholismo, la lucha contra las drogas y abuso de medicinas también han sido objeto de una serie de estudios, encuestas y publicaciones, cuyo objetivo final es definir unas estrategias comunes eficaces a nivel comunitario.

Numerosas disposiciones españolas se verán afectadas por las distintas directivas comunitarias en el campo de la protección a la salud. Entre otras las relativas a radiaciones ionizantes, vigilancia biológica de la población, señalización de seguridad en lugares de trabajo y disposiciones sobre protección sanitaria de trabajadores expuestos al cloruro de virilo.

Desarrollo de la participación de los interlocutores sociales y de los trabajadores

En los presupuestos de actuación comunitarios, la participación activa y la corresponsabilidad de los interlocutores sociales es la condición fundamental para la persecución de los objetivos sociales y por esta razón se creó un Comité Permanente del Empleo cuyo primer objetivo es permitir el examen conjunto de los representantes de los empresarios y de los trabajadores con los Ministros de Empleo sobre las cuestiones de actualidad relativas a la política de empleo y de trabajo y a las medidas previstas por la Comunidad.

Asimismo, la Comisión se ha esforzado en desarrollar las discusiones con los agentes sociales, a nivel comunitario, sobre los problemas particulares de ciertas ramas de actividad, pero sólo en la industria del calzado se ha conseguido institucionalizar un comité paritario.

En cuanto a la participación de los trabajadores en la vida de la Empresa, los logros alcanzados por la Comunidad son modestos, pese a la propuesta de la Comisión sobre el Estatuto de la Sociedad Anónima Europea, que contempla un régimen único de participación de los trabajadores a través del Comité Europeo de Empresas y del Consejo de Vigilancia. La batalla planteada entre la cogestión alemana (frente a la covigilan-

cia comunitaria) y la corresponsabilidad inglesa ha provocado la paralización de los proyectos normativos.

Los principales logros comunitarios los encontramos en:

- a) Directiva del Consejo de 17 de febrero 1975, concerniente a la armonización de legislaciones de los Estados miembros relativa a los despidos colectivos.
- b) Directiva del Consejo, de 14 de febrero de 1977, relativa a la armonización de legislaciones de los derechos de los trabajadores en caso de transferencia de empresas, establecimientos o parte de los mismos.
- c) Directiva del Consejo de 10 de octubre de 1980, sobre armonización de legislaciones relativas a la protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empleador.

Análisis general de los previsibles efectos en España de la aplicación del Programa de acción social de la CEE.

No se trata, tampoco ahora, de presentar un programa onnicomprensivo en materia socio-laboral (ya hemos ido viendo las repercusiones en los diferentes ámbitos) sino de reiterar algunas líneas de actuación para el futuro que, en nuestra opinión, deberían atenderse, en general, a las siguientes pautas (11).

- Las estructuras de empleo se verán fundamentalmente trastocadas, debiendo ponerse en marcha importantes procesos de reestructuración sectorial. También es previsible que se vea afectada la localización territorial de los distintos sectores y empresas, lo que traerá consigo trasvases internos de mano de obra.
- Debido a la necesaria adopción de un "nuevo talante europeo" se preve una mayor liberalización del mercado de trabajo, desdramatizando la política de despidos, posibilitando los traslados de mano de obra en virtud de las necesidades empresariales y reduciendo las exigencias salariales, sin perjuicio del dese-

(11) Vid. J.A. Peredo. Emigración y Mercado Común. Instituto Español de Emigración. Madrid 1985. Págs. 25 y ss.

ble mantenimiento de una política de redistribución de rentas y de cambio de las actuales estructuras remuneratorias.

- El aumento de la movilidad interocupacional debe utilizar como instrumento básico la formación profesional. Además será imprescindible una orientación de los movimientos migratorios, de acuerdo con las necesidades detectadas y con los planes previstos de reestructuración sectorial y desarrollo regional.
- La potenciación total de los servicios públicos de colocación, obligará a garantizar la actuación rigurosa del INEM mejorando sus métodos de prospección y gestión y apoyándose cada vez más en los representantes de los empleadores y de los trabajadores, a través de sus confederaciones y sindicatos correspondientes, que ya forman parte de sus órganos de dirección.
- Es previsible -y deseable a nuestro juicio-, un fortalecimiento de las agrupaciones empresariales y sindicales en cuanto auténticos protagonistas de la dialéctica laboral. Parece inexcusable ya, la creación del Consejo Económico Social.
- En el ámbito de la Seguridad Social, sería conveniente una menor participación del empresario en su financiación.
- Previsiblemente se registrará una reducción de la jornada de trabajo y un posible aumento del período vacacional en línea con los recientes pactos registrados al respecto en países comunitarios (Francia, Alemania, etc.).
- Deberá impulsarse el adelanto en la edad de jubilación, al menos, hay que estudiar medidas facilitadoras para su adopción voluntaria.
- Sería conveniente, potenciar las disposiciones recientes relativas a las nuevas formas de realización del trabajo. (horarios flexibles, trabajo en grupo) y, muy en especial, la consideración del trabajo a tiempo parcial, permitiendo la incorporación de colectivos específicamente marginados como son las mujeres con responsabilidades familiares, jóvenes titulados en búsqueda de su primer empleo, etc.
- Hay que garantizar que la flexibilización de plantillas no se vuelva en contra del trabajador y actúe disfuncionalmente para el mismo.

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

- Deberá intensificarse la atención a los colectivos especiales y, muy especialmente, de promoción del empleo juvenil.

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

VIII. ENCUESTAS Y ESTADÍSTICAS

Las normas comunitarias vigentes en relación con este apartado aluden básicamente a las encuestas que se realizarán acerca de diferentes extremos y, en concreto, sobre trabajadores extranjeros, ingresos de los trabajadores permanentes y de temporada de la agricultura, fuerza de trabajo en general, coste de la mano de obra en la industria, el comercio al por mayor y al detalle, la banda y el seguro, etc.

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

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

IX. EL FUTURO COMUNITARIO EN MATERIA SOCIAL

A continuación, examinaremos los últimos actos comunitarios en materia social que, como ya se advirtió, marcarán el futuro.

En el ámbito de la libre circulación de trabajadores, ya hemos mencionado la Resolución sobre las orientaciones para una política comunitaria de emigración, registrándose también una Comunicación sobre la aplicación de la Directiva 77/486 CEE relativa a la escolarización de los niños de los trabajadores emigrantes. Sobre este último tema, el Consejo Social de 13 de junio de 1985 recalcó la necesidad de mejorar la comprensión mutua entre los estados emisores y receptores concluyendo acuerdos apropiados para la gestión de la enseñanza de la lengua y cultura de origen.

En materia de Seguridad Social, constatamos la recientísima modificación del Reglamento 1408/71 en el sentido de estudiar su aplicación a los supuestos en que el titular del derecho no esté o no está ya casado con el trabajador por cuenta ajena. Asimismo, se pretende desarrollar y ampliar la Directiva sobre Igualdad de Trato Hombre-Mujeres en los regímenes profesionales de Seguridad Social que complementa la ya existente de Igualdad de Trato en los Regímenes Legales (12).

Por otra parte, en el ámbito de la Formación Profesional se está estudiando la correspondencia de las cualificaciones entre los Estados miembros, existiendo una propuesta de decisión que pretende acelerar las actividades comunitarias para la correspondencia de cualificaciones y la creación de un carnet personal europeo de formación profesional, sin embargo, el texto está siendo progresivamente debilitado porque alude casi exclusivamente a la mejora de información y concentra los estudios en el nivel de trabajadores cualificados. Por lo que se refiere al problema de la Certificación, en lugar del certificado europeo, ciertos Estados prefieren que el empleador pueda disponer de fichas de identi-

cación describiendo las capacidades del trabajador.

En materia de empleo, el Consejo Social ha adoptado un "programa de acciones específicas para el empleo" que procura estimular una acción coordinada para desarrollar proyectos comunitarios y nacionales de carácter experimental a fin de crear nuevos empleos, examinar -en cooperación con los Estados miembros- y los interlocutores sociales en qué medida las disposiciones legales y pactadas influyen en la capacidad de adaptación del mercado de empleo, definir las futuras iniciativas de estímulo y desarrollo y relanzamiento de la economía y del empleo en las zonas insuficientemente desarrolladas o de alta tasa de paro y favorecer el diálogo social para lograr un mayor consenso en las iniciativas previstas.

El paro de larga duración es un gravísimo problema para la Comunidad que ha motivado distintas actuaciones comunitarias, proponiéndose estrategias nuevas que recomiendan acciones ex-ante y ex-post, reforzando la colaboración de los distintos organismos locales y regionales, etc.

Finalmente, hay que constatar el absoluto fracaso comunitario en el desarrollo de la Directiva sobre Participación de los trabajadores en las grandes empresas y en especial en las multinacionales, habida cuenta que algunos países consideran una ingerencia comunitaria intolerable el que se pretenda regular las relaciones laborales internas. En este sentido, es de temer que el final de la Directiva Vredeling será, en el mejor de los casos, unas recomendaciones desprovistas de fuerza y afectantes casi con toda seguridad, a las nuevas tecnologías sólomente.

Por último, la Comunidad sigue trabajando en las Propuestas de Directivas sobre la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres de cara a los permisos parentales, la potenciación de las nuevas fórmulas de realización del trabajo y en concreto el trabajo a tiempo parcial, etc., etc.

Al margen de todo cuanto antecede, quizás el proyecto de mayor envergadura comunitario, en el área social, es la puesta en marcha del Espacio Social Europeo que sería una de las claves de la nueva Europa que en los momentos actuales se propugna.

Los objetivos fundamentales del Espacio Social Europeo que, en nuestra opinión, marcarán

(12) Se consideran como Regímenes Profesionales de Seguridad Social: a) los establecidos mediante convenios colectivos suscritos entre empresarios y trabajadores; b) los regímenes creados unilateralmente por el empresario en beneficio de parte o del total de los trabajadores; c) los regímenes creados por los representantes de una profesión que ejerza una actividad por cuenta propia.

las pautas de actuación para la próxima década, son:

- 1.- Prioridad al empleo, dentro de la política social comunitaria.
- 2.- Intensificación del diálogo social.
- 3.- Mejora de la cooperación y concertación en materia de protección social, mediante la realización de un presupuesto social europeo.

España, pensamos, deberá adaptar su normativa a la comunitaria con la ventaja de que, desde ahora, podrá hacer oír su voz en los momentos de elaboración, con lo que podrán tenerse en cuenta determinados aspectos diferenciales.

Ante el ésepticismo con que muchas personas contemplan la aplicación de las normas comunitarias y consideran que el derecho internacional en general no se cumple o es ineficaz podríamos recordar, con el profesor Carrillo (13) que “en la práctica, los estados aceptan el carácter jurídico del derecho internacional y se conforman a él en sus comportamientos y relaciones, respecto de los que se esfuerzan en encontrar un fundamento jurídico”.

Es claro que en los aspectos sociales y en tantos otros la normativa CEE va a configurar un futuro distinto y suponemos que muy positivo para Europa.

(13) J.A. Carrillo. *El Derecho Internacional en un mundo en cambio*. Ed. Tecnos, Madrid 1984. Pág. 136.

**CUADRO RESUMEN DE ACCIONES A REALIZAR EN EL CAPITULO
DE ASUNTOS SOCIALES**

ASUNTO	PERIODO INTERINO	DESDE ADHESION
1. LIBRE CIRCULACION DE TRABADORES		
1.1. Residencia, desplazamiento y expulsión de extranjeros.	- Control extranjeros sin "regularizar situación". - Igualdad de trato, al respecto, a los instalados regularmente.	- Modificar legislación antes finalización período transitorio. - Creación carta-residente.
1.2. Permiso de Trabajo.	- Regularización situación nacionales CEE instalados en España. - Concesión permiso preferente a los instalados regularmente. - Modificación legislación para hacer efectiva la igualdad de trato de los ya instalados.	- Modificar legislación en relación a nacionales CEE.
1.3. Compensación oferta y demandas de empleo (SEDOC)	-----	- Preparación códigos, nomenclator y redes de transmisión.
1.4. Escolarización de hijos de emigrantes.	-----	- Actuaciones para proporcionar conocimientos sobre lengua y cultura de origen.
2. SEGURIDAD SOCIAL. PRESTACIONES SANITARIAS.		
	-----	- Infraestructura hospitalaria. - Normalización y agilización burocrática. - Determinación costos reales de cada acto médico, etc.
3. FONDO SOCIAL EUROPEO.		
	- Determinación zonas prioritarias. - Elaboración de proyectos. - Realización cursos y seminarios informáticos. - Previsiones presupuestarias para cofinanciación. - Fijación procedimientos y autoridades garantes de acciones.	- Coordinación con órganos responsables de otros Fondos.

4. PROGRAMA DE ACCION SOCIAL.

4.1. Pleno empleo.

- Actuaciones normativas relativas mercado de trabajo.

4.2. Mejora condiciones vida y trabajo.

- Mujer. -----

- Elaboración informe sobre igualdad v
rón-mujer en materia socio-laboral.

- Eliminar normas proteccionistas muje

- Introducir en normas el término "val
igual" referido al trabajo según sexo

- Pobreza. -----

- Elaboración informe de lucha contra
pobreza.

- Seguridad e Higiene en el trabajo.

- Modificar normativa sobre radiaciones
ionizantes. -----

- Idem sobre "saturnismo".

- Idem sobre "cloruro de vinilo" -----

- Idem sobre "señalización de seguridad
en el trabajo".

4.3. Participación de los trabajadores
garantías en caso de insolvencia.

- Determinación colectivos excluidos. -----

5. ENCUESTAS Y ESTADISTICAS

- Ministerio de Trabajo e I.N.E. deben
preparar encuesta 1986 sobre "mano de
obra". -----

6. ORGANISMOS Y COMITES.

- Previsión asistentes a los mismos. -----
