

LA POLÍTICA DE EMPLEO EN LAS COMUNIDADES EUROPEAS: EVOLUCION Y TENDENCIAS ACTUALES

El presente estudio de **Vicente Pérez Menayo** pretende dar una panorámica general de la política de empleo llevada a cabo en el seno de las instituciones responsables de la política social de las Comunidades Europeas. Su principal propósito estriba en divulgar información a cuantas instancias —administraciones públicas, protagonistas sociales, etc.—, estén interesadas en la problemática del paro, así como en la integración de España en las Comunidades Europeas, con especial referencia a los aspectos sociales de la misma.

INTRODUCCION (*)

EL objetivo principal de este trabajo obedece a una única razón: las acciones, decisiones o acuerdos susceptibles de intervenir en nuestra política de empleo no pueden hacer abstracción de las situaciones y de las orientaciones que prevalecen en el exterior, y particularmente en las Comunidades Europeas.

Es por ello por lo que nos ha parecido útil dar a conocer, de forma sintética y sistemática, las orientaciones de las Comunidades Europeas en la materia, en cuatro grandes apartados.

La primera parte del estudio sitúa brevemente el empleo en lo que se ha convenido en llamar el derecho comunitario «originario», es decir, los tratados fundacionales de las Comunidades Europeas y la realización de los objetivos de los mismos relativos al empleo, hasta llegar a la formulación del Plan de Acción Social de 1974.

El segundo apartado del estudio contempla la política realizada por la Comunidad para hacer frente al desempleo masivo que origina la crisis económica.

En la tercera parte, se hace una exposición acerca de las tendencias actuales de las Comunidades Europeas para luchar contra lo que sigue siendo en la década de los 80 un desafío: el paro.

Finalmente, se ofrece un balance del conjunto de «actos» comunitarios, el llamado «derecho derivado», adoptados por las instituciones responsables de las Comunidades Europeas.

I. LA REALIZACION DE LOS OBJETIVOS DE LOS TRATADOS FUNDACIONALES EN MATERIA DE EMPLEO

1. Hacia la formulación de una política común de empleo

Los tratados que crean las Comunidades Europeas (C.E.E.) asignan a cada una de ellas objetivos propiamente sociales, bajo formas muy semejantes. Uno de los objetivos prioritarios de la política social comunitaria consiste en mejorar simultáneamente el nivel de empleo y las condiciones de vida y de trabajo.

No obstante, hay que señalar que «durante los años de alta coyuntura, que caracterizaron el primer decenio de desarrollo de la Comunidad, se consideraba que la acción social era un aspecto complementario del objetivo prioritario: la creación del Mercado Común «Económico». De hecho, las disposiciones del Tratado (CEE) relativas a la política social tenían como único objetivo impedir las distorsiones de competencia que se producirían en el Mercado Común del trabajo en caso de que los Estados miembros conservaran regímenes sociales distintos» (1). Pero, en conjunto, como determina la propia Comisión, «se tiene que reconocer que durante los años 50 y 60 la política social era todavía el «pariente pobre» de las políticas comunes de la Comunidad» (2).

Los tratados han otorgado expresamente competencia a las Comunidades en un conjunto de materias de índole social, entre

las que destacan: el empleo, el derecho y las condiciones de trabajo, la formación profesional, la Seguridad Social, etc. No obstante, como señala Ribas (3), «el empleo es una de las materias en donde principalmente se ha desarrollado la armonización de las legislaciones de los Estados miembros».

En una primera etapa, que duró hasta el año 1966, las instituciones comunitarias se preocuparon por realizar lo que estaba expresamente previsto en los tratados fundacionales de las Comunidades Europeas en materia de empleo.

«Las tasas de expansión elevadas que pudieron realizarse en la mayoría de los países miembros, albergaban la esperanza de absorber el crecimiento de la población activa y de suministrar empleos a todos los que lo deseaban. A lo largo de este período, la política de empleo estaba esencialmente dominada por dos series de preocupaciones:

- la existencia en ciertos países de una penuria de mano de obra suscitaba una corriente de inmigración que se desarrolló rápidamente en los años 60 (principalmente procedentes de terceros países), y
- la persistencia de un desempleo (y de una emigración) a veces elevado, dentro de ciertas zonas geográficas de la Comunidad, subrayaba ciertas desventajas estructurales que el clima de expansión general no podía superar. Estas desventajas se atribuían a factores geográficos o sociales o, también, a la disminución de actividades tradicionales» (4).

La política de empleo de la Comunidad durante estos años no sólo trataba de asegurar un empleo a todos los trabajadores, sino que también se preocupaba de proporcionarles los medios adecuados a su formación y garantizarles la estabilidad en el empleo.

El desarrollo de la Comunidad, la interdependencia creciente de las economías nacionales, la necesidad de conciliar a escala europea la expansión, la estabilidad y el pleno empleo, exigían que los países miembros comenzaran a plantearse la formulación de una política común de empleo. A finales de los años 60, la mayor parte de los países de las Comunidades Europeas se caracterizaban por hallarse en una situación laboral próxima al pleno empleo.

Sin embargo, «a principios de los años 70, este cuadro relativamente optimista, que prevalecía para la mayoría de la opinión, iba a oscurecerse con la aparición de nuevos elementos que obligarían a modificar sustancialmente las orientaciones de la política social comunitaria y, por ende, de la política de empleo.

- En primer lugar, las dificultades que encontraban algunas categorías de trabajadores en el mercado (sobre todo las mujeres) se hacían más visibles.
- En segundo lugar, la diferencia entre la naturaleza de los empleos ofrecidos y las características de la mano de obra, llegaba a ser particularmente notable (sobre todo para los jóvenes que acudían al mercado de trabajo), ponía en el primer plano de las preocupaciones, con una intensidad variable se-

gún los países, los problemas de formación y de contenido de las tareas, por una parte, y los desequilibrios regionales, por otra.

- En algunos países aparecía, además, una tendencia a la infrautilización, e incluso a la exclusión, de trabajadores de edad avanzada o disminuidos físicamente.
- Por último, la inmigración, que se había vuelto un elemento sustancial en el equilibrio del mercado de trabajo de la Comunidad, alcanzaba un nivel que suscitaba preocupaciones importantes en el plano social y político» (5).

Por otra parte, las tendencias en materia de desempleo evidenciaban un hecho importante: *las tasas de paro habían comenzado a aumentar a partir de 1965* en la mayoría de los países miembros, aunque con diferencias entre unos y otros.

2. El Programa de Acción Social de 1974

La Cumbre de París de 1972, celebrada en vísperas de la ampliación, reafirmó la necesidad de llevar a cabo una acción más vigorosa en el campo social, y los Jefes de Estado y de Gobierno invitaron a las instituciones de la Comunidad a adoptar un Programa de Acción Social. Recogiendo el mandato de la Cumbre de París, la Comisión elaboró a lo largo de 1973 el Programa de Acción Social, que fue aprobado por el Consejo de Ministros en enero de 1974 (6). Dicho Programa tenía tres objetivos generales:

- conseguir el pleno y mejor empleo;

- la mejora de las condiciones de vida y de trabajo permitiendo su igualación en el progreso, y

- la creciente participación de los interlocutores sociales en las decisiones económicas y sociales de la Comunidad y de los trabajadores en la vida de las empresas.

En cuanto a la realización del pleno y mejor empleo dentro de la Comunidad, el Programa enumeraba una serie de acciones a realizar:

- Lograr una concertación entre las políticas de empleo de los Estados miembros, que se inspire en la necesidad de realizar una política de pleno y mejor empleo en el conjunto de la Comunidad y también a nivel regional.

- Promover una mejor cooperación de los servicios nacionales de empleo.

- Poner en práctica una política «común» de formación profesional con vistas a alcanzar progresivamente sus objetivos esenciales y, sobre todo, la aproximación entre los niveles de formación, creando un Centro Europeo de Formación Profesional.

- Empezar acciones con el fin de garantizar la igualdad de los hombres y de las mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo y a la formación y promoción profesionales, así como a las condiciones de trabajo, incluidas las remuneraciones sociales en esta materia.

- Esforzarse, además, en conciliar las responsabilidades familiares de todos los interesados con sus aspiraciones profesionales.

- Establecer un programa de acción en favor de los trabajadores emigrantes y de los miembros de sus familias.

- Iniciar la realización de un programa para la reintegración profesional y social de los disminuidos, que prevea sobre todo la promoción de experiencias modelos, con vistas a la rehabilitación de los disminuidos en la vida profesional o, llegado el caso, a su colocación en talleres protegidos, y proceder a un examen comparativo de las disposiciones legales y de las medidas previstas para esta rehabilitación en el plano nacional.

- Buscar soluciones a los problemas que se planteaban en materia de empleo para algunas categorías de personas más vulnerables (jóvenes y personas de edad).

- Proteger a los trabajadores reclutados por medio de empresas de trabajo temporal y controlar la actividad de las empresas de este tipo, con el fin de eliminar los abusos.

II. LA POLITICA COMUNITARIA DE EMPLEO Y LA CRISIS

1. Análisis de situación: el paro aumenta

Coincidiendo con la primera formulación del Programa de Acción Social se produce una gran conmoción social y económica. En la primavera de 1974, Europa, en particular, se sume en una recesión económica. El desempleo comenzó así a aumentar rápidamente y las Comunidades se plantearon hacer frente a una ola masiva de paro,

estimado entonces como coyuntural.

Con este panorama nada esperanzador se llega a 1974, en el que la Europa de los nueve, sobre una población activa de 99,5 millones de personas, cuenta con una media de más de tres millones de desempleados, lo que representaba una tasa de paro del 3 por 100. Los sectores más afectados por la crisis son el automóvil, textil y construcción. Las categorías más amenazadas son los jóvenes, las mujeres, los trabajadores migrantes y los trabajadores no cualificados.

Dos aspectos merecen nuestra atención:

a) En cuanto al desempleo femenino, como se ha manifestado, no había dejado de aumentar desde finales de la década de los sesenta. Entre 1969 y 1973, el paro en las mujeres pasó de representar el 27 por 100 del total de desempleados, a ser el 33 por 100.

b) El número de jóvenes parados había comenzado a incrementarse desde 1969: entre este año y 1973, la media de jóvenes sin empleo fue del 26,5 por 100 del total de parados registrados.

2. Concertación de la política de empleo

Programa de acciones prioritarias en materia de empleo

Ante las circunstancias económicas poco favorables y ante el aumento de los niveles de desempleo señalados, desconocidos desde el final de la Segunda Guerra, la Comunidad sintió la necesidad de una política concertada de empleo. La respues-

ta de la misma consistió en la formulación de un programa de acciones prioritarias en materia de empleo presentado en abril de 1975 por la Comisión al Consejo (7).

Dicho programa tenía por objeto dotar a la Comunidad de una base susceptible de permitir desarrollar mejor su papel en materia de empleo. Las tareas prioritarias se orientan alrededor de cuatro ejes de reflexión:

a) Información mutua sobre los problemas, las perspectivas y las prioridades de cada país en materia de empleo.

b) Examen en común de los problemas propios a ciertas categorías de trabajadores (mujeres, jóvenes, trabajadores migrantes); identificación de las prioridades y de las modalidades de la acción comunitaria.

c) Estímulo de los instrumentos nacionales y comunitarios de la política de empleo.

d) Reflexiones sobre los problemas de desarrollo a largo plazo del empleo en la Comunidad (pleno empleo en las nuevas condiciones de crecimiento económico, disminución de la inmigración) y respuestas a estos problemas.

3. Desarrollo de la participación de los interlocutores sociales en las decisiones comunitarias en materia de empleo

Impulso de las conferencias tripartitas y del Comité Permanente de Empleo

Uno de los objetivos fundamentales del Programa de Ac-

ción Social era el constituido por el desarrollo de la participación de los interlocutores sociales en las decisiones comunitarias. En efecto, con el fin de asociar y confrontar los puntos de vista de empresarios y trabajadores, por una parte, y de las instancias públicas de las Comunidades Europeas y nacionales, por otra, y para participar en la selección y discusión de los temas comunitarios de índole socio-económica, se crea la Conferencia Tripartita. Conviene señalar que la Conferencia Tripartita funciona informalmente. No ha sido creada por decisión de ninguna institución comunitaria. Sus deliberaciones y decisiones no son vinculantes, pero permiten despejar las líneas directrices que deben adoptarse en un momento de coyuntura determinado (8).

La primera Conferencia Tripartita, denominada «Conferencia sobre los problemas de empleo», celebrada en Luxemburgo en abril de 1970, se convocó debido a la acción concertada de las organizaciones profesionales. Los resultados de esta primera conferencia consistieron en la creación de un Comité Permanente del Empleo, cuyo funcionamiento y cometidos fueron definidos por una decisión del Consejo de diciembre de 1970. Asimismo, se desprendió un consenso en el seno de la Comunidad en favor de una reactivación de dicho Comité, que tiene por objeto asegurar de manera permanente el diálogo, la concertación y la consulta entre el Consejo y, según el caso, los representantes de los Estados miembros, la Comisión y los representantes sociales, a fin de coordinar las políticas nacionales de los países en materia de empleo.

En esos momentos la Comunidad conocía una primera crisis económica, y los debates hicieron aflorar rápidamente la idea de que los medios de la política social no eran suficientes para resolver los graves problemas sociales que se derivarían, y que había que llevar a cabo un esfuerzo considerable en el terreno económico y financiero. Por esta razón, las conferencias tripartitas ulteriores han reunido, además de a los Ministros de Trabajo y Asuntos Sociales, a los Ministros de Economía y Hacienda. Así, a partir de la crisis, la Comunidad ha organizado con periodicidad anual las conferencias tripartitas.

La segunda Conferencia Tripartita desde el comienzo de la crisis se celebró en Luxemburgo en junio de 1976. El aspecto más destacable de la Conferencia, que constituye una gran innovación en el plano comunitario, es que, por primera vez, los gobiernos, los sindicatos y las organizaciones patronales de los Estados miembros trataron de definir una estrategia comunitaria para restablecer el pleno empleo y la estabilidad (9). Esta estrategia implica objetivos cuantitativos y empeños por parte de los gobiernos y de los interlocutores sociales para orientar consecuentemente sus respectivas políticas. La Conferencia subrayó así el hecho de que no hay salida de la crisis económica sino a través de los esfuerzos conjuntos del conjunto de los gobiernos, de las partes sociales y, asimismo, de las instituciones comunitarias.

A raíz de la recesión, se ha producido un impulso al Comité que se ocupa de temas relativos al desequilibrio cualitativo del mercado de trabajo, a los trabajos de la Comisión y a la

preparación de las conferencias tripartitas.

4. El Fondo Social Europeo como instrumento de la política de empleo

Adaptación de los mecanismos del Fondo Social Europeo a la crisis

El Fondo Social Europeo (FSE) es instituido por el Tratado de Roma con el fin de «promover en el interior de la Comunidad las facilidades de empleo y la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores» (artículo 123). De este modo, teniendo en cuenta la óptica amplia de este artículo, el FSE se convierte en el instrumento más importante de la política de empleo que ha sido puesto a disposición de las instituciones comunitarias por el Tratado.

La crisis económica hizo ver a las autoridades comunitarias la necesidad de adaptar los mecanismos del FSE a las nuevas exigencias y afrontar la reforma del nuevo Fondo surgido en 1971. La Comisión sometió al Consejo una serie de proposiciones de reforma que fueron aprobadas por los ministros de Trabajo y Asuntos Sociales de los Estados miembros en octubre de 1977, con el fin de que los créditos del FSE se reservaran prioritariamente a los sectores y a las regiones más necesitadas. En la línea de voluntad expresada, la Comisión estimó que la asistencia del Fondo debería ir en prioridad a las personas pertenecientes a los sectores o ramas que se hayan visto afectados por un aumento particularmente sensible del paro, así como a los jóvenes y

a las mujeres, categorías sociales particularmente vulnerables en tiempos de recesión.

En definitiva, a lo largo de los años setenta, la Comunidad se esforzó en orientar su ayuda hacia los problemas de empleo inmediato, persiguiendo, a más largo plazo, la corrección de los desequilibrios estructurales y la creación de posibilidades de empleo para los sectores menos favorecidos de la Comunidad.

III. EL DESAFIO DE LOS AÑOS OCHENTA: TENDENCIAS ACTUALES DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS EN MATERIA DE EMPLEO

Los problemas del empleo han seguido constituyendo el centro de las preocupaciones de todas las instituciones comunitarias desde el comienzo de la década de los 80, en razón de la agravación de la situación de los mercados de trabajo en todos los Estados miembros de las Comunidades Europeas. Es más, según las previsiones realizadas a medio plazo, el tema clave va a seguir siendo la lucha contra el desempleo y el restablecimiento de un nivel más elevado de empleo. En este sentido, la Comisión de las CC.EE. ha concentrado su actividad en el contexto social, dando prioridad a los temas relacionados con:

- El fomento de empleo para los grupos menos favorecidos del mercado de trabajo.
- La situación del empleo ante las nuevas tecnologías.

- La reducción y la reorganización del tiempo de trabajo.

- La contribución de las iniciativas locales a la creación de empleo.

1. La política de empleo para los grupos menos favorecidos del mercado de trabajo

Fomento del empleo juvenil

Ante tan importante y preocupante desafío, los nueve han decidido, desde mediados de los setenta, ampliar el campo de aplicación del Fondo Social a los jóvenes menores de 25 años desempleados o en busca de primer empleo, mejorar la preparación de los mismos en su actividad profesional y facilitar su acceso a la vida activa. En este sentido, se dio un paso importante hacia la realización de una política común en materia de Formación Profesional con la apertura en Berlín, en marzo de 1977, del Centro Europeo de Desarrollo de la Formación Profesional, con el fin de ayudar a la Comisión en su cometido.

Cabe destacar el Consejo Europeo de diciembre de 1978, que aprobó un reglamento propuesto por la Comisión sobre creación de un nuevo tipo de ayudas del FSE en favor de los jóvenes (10). En los términos de este reglamento, el FSE puede conceder los tipos de ayudas siguientes:

- ayudas para promover la contratación de jóvenes de menos de 25 años, en desempleo o demandantes de empleo, en trabajos complementarios susceptibles de hacer alcanzar a los jóvenes una experiencia con

contenido profesional, o facilitando un empleo estable, y

- ayudas para promover el empleo de jóvenes (de menos de 25 años en paro o demandantes de trabajo), en proyectos para la creación de empleos complementarios que respondan a necesidades de utilidad colectiva.

Este reglamento es importante, en la medida en que abre por primera vez la posibilidad de contribuir directamente a la creación de empleos con ayuda de los recursos del Fondo Social Europeo, ya que el papel de este Fondo se había limitado hasta ese momento exclusivamente al desarrollo de la movilidad geográfica y profesional. En el marco de estas decisiones, la Comisión ha concedido créditos de una cuantía cada año más elevada a la lucha contra el desempleo juvenil.

Fomento del empleo femenino

Nuevo Programa de Acción de la Comunidad sobre la promoción de la igualdad de oportunidades para las mujeres. 1982-1985.

El artículo 119 del Tratado de Roma preveía la igualdad de salario entre hombres y mujeres. Se trataba de un concepto audaz para la época (1957). La acción comunitaria para mejorar la situación de la mujer comenzó a principios de los años 60 a través de estudios y recomendaciones sobre el estado de aplicación, en los países miembros, del citado artículo 119.

No obstante, es sólo en 1974, con el Programa de Acción Social, cuando se supera una etapa decisiva, ya que los ministros europeos expresaron la vo-

luntad política de asegurar la igualdad con respecto al acceso al empleo, a la formación y a las condiciones de trabajo. Este ambicioso programa se plasmó en la adopción de tres directivas importantes y complementarias. La primera, que hace referencia a la igualdad salarial, se aprobó en febrero de 1975, la segunda, relativa a la igualdad de trato en el trabajo, en febrero de 1976, y la tercera, sobre la igualdad de trato en materia de Seguridad Social, fue adoptada en diciembre de 1978 (11).

Aunque las Comunidades Europeas han estado siempre en la vanguardia para la defensa de la igualdad de sexos, no obstante, parece desprenderse de la realidad que la Ley comunitaria se anticipó a la evolución de las costumbres. Los Estados miembros son reticentes a incluir las tres directivas comunitarias en sus legislaciones nacionales. Es por ello por lo que la Comisión, respondiendo a la llamada lanzada por el Parlamento Europeo en febrero de 1981, decidió reforzar y ampliar sus actividades en favor de los derechos de la mujer. Elaboró, por tanto, un «Nuevo programa de acción de la Comunidad sobre la promoción de la igualdad de oportunidades para las mujeres», que abarca el período 1982-1985, adoptado por el Consejo en julio de 1982.

Este nuevo programa comprende propuestas de acciones concretas, divididas en dos grandes apartados: el reforzamiento de los derechos individuales y la realización práctica de la igualdad de oportunidades. Como hecho nuevo, el Consejo subrayó que los objetivos del programa deberán servir como línea de conducta para la Comunidad y para los Estados miembros «sin

discriminaciones con respecto a la mujer, sea cual sea la situación económica».

La primera serie de acciones tiende esencialmente a prolongar y garantizar la aplicación de las tres directivas ya en vigor, mejorando, en especial, la posibilidad de recurrir a procedimientos de sanción. En este sentido, se han presentado ya diversos casos ante el Tribunal de Justicia de Luxemburgo.

El segundo aspecto del programa tiene como fin suprimir los obstáculos ilegales a la igualdad de oportunidades. La Comisión desea fomentar el lanzamiento de acciones positivas en materia de información, formación profesional y participación en la vida activa. Asimismo, los órganos nacionales que se ocupan de la promoción del trabajo de las mujeres y de la igualdad de oportunidades tienen un importante papel que cumplir a este respecto.

Con el fin de ayudar a la Comisión en la puesta en marcha de su política en materia de promoción de la mujer, en 1982 se creó un Comité consultivo sobre igualdad de oportunidades entre hombre y mujer.

Luchar contra el desempleo de larga duración

El desempleo de larga duración en la Comunidad es un problema que se agrava. Más de 4.300.000 personas están inscritas en las oficinas de empleo, permaneciendo en demanda de un puesto de trabajo al menos un año; de ellas, 2.100.000 llevan al menos dos años. Más de la mitad de los parados registrados de larga duración tienen de 25 a 55 años; jóvenes y

viejos están bien representados entre los parados, con tendencia al incremento de las personas de edad media.

La Comunidad Europea ha manifestado su interés en los últimos años por esta problemática, y ha sido objeto de debates en el marco de la formación profesional, el desempleo de jóvenes, etc., que han culminado en la adopción por el Consejo, a finales de 1984, de una resolución «contra el desempleo de larga duración» (12). Las medidas específicas a adoptar deben tener como finalidad elevar la eficacia de las actuales políticas sociales y de empleo:

- mejorando la difusión y comparabilidad de las informaciones y análisis que haya disponibles acerca del desempleo prolongado;
- intensificando los esfuerzos para la creación de nuevos puestos de trabajo y hacia una mayor flexibilidad del mercado laboral;
- reforzando los sistemas y programas de formación inicial y permanente, para que permitan a los trabajadores, especialmente a los parados de larga duración, adoptar y desarrollar sus calificaciones;
- mejorando la organización de los Servicios de Empleo y Seguridad Social, a fin de que respondan mejor a las necesidades de la política decidida sobre esta materia y, de este modo, impidan que crezca el desempleo de larga duración;
- proporcionando la adecuada ayuda a quienes sufren largos periodos de desempleo.

Una nueva «carta» para el Fondo Social Europeo

El Consejo adoptó en 1983 las nuevas reglas que rigen las misiones del Fondo Social Europeo y el Estatuto de su Comité. La nueva reglamentación aplicable constituye la nueva carta del Fondo para los próximos cinco años y será reexaminada, a más tardar, el 31 de diciembre de 1988. Determina el marco en el que la Comisión establece sus orientaciones anuales para la gestión del Fondo (13).

a) Sectores de acción

Las ayudas del Fondo serán concedidas, por una parte, en favor de acciones, realizadas en el marco de la política del mercado de trabajo de los Estados miembros, que respondan a las prioridades comunitarias en el sector del empleo y de la formación profesional, y, por otra, a favor de acciones específicas para la puesta en práctica de proyectos que tengan un carácter innovador y en conexión con los programas de acción comunitarios.

Cada año, la Comisión adoptará las orientaciones para la gestión del Fondo, lo que permitirá determinar las acciones que respondan a las prioridades comunitarias.

b) Beneficiarios

Las ayudas del Fondo son concebidas, en primer lugar, para favorecer el empleo de los jóvenes de menos de 25 años de edad; en particular, de aquéllos cuyas posibilidades de encontrar un empleo son especialmente reducidas, a causa de la falta de formación profesional o de inadecuación de la formación, así como de quienes se encuentran

en situación de desempleo prolongado.

Las ayudas a favor de las personas de más de 25 años de edad están dirigidas en particular a los parados, especialmente los de larga duración; las personas amenazadas de paro; las mujeres que desean volver a realizar una actividad profesional; los minusválidos; los trabajadores migrantes y las personas ocupadas en las pequeñas y medianas empresas.

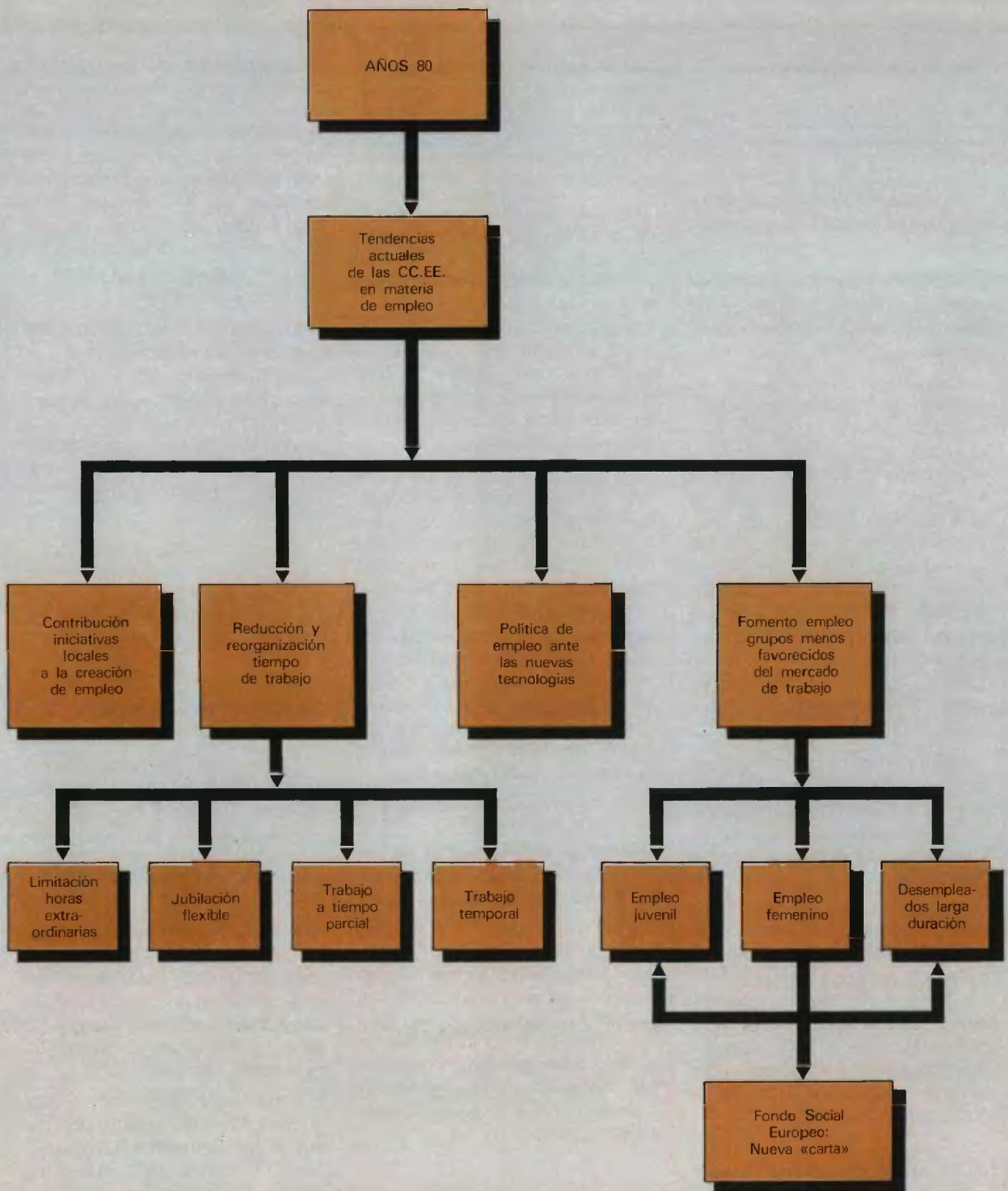
En el marco de las nuevas atribuciones, el Fondo puede financiar también la formación de los monitores y agentes de desarrollo, así como personas encargadas de la orientación profesional o de búsqueda de empleos.

2. La política de empleo ante las nuevas tecnologías

Programa 1983-1987 en el campo de las Nuevas Tecnologías de la Información y de la Formación Profesional

La Comisión adoptó, en enero de 1980, una comunicación sobre «La política de empleo ante la nueva tecnología de la microelectrónica», dirigida al Comité Permanente de Empleo, que desarrolla el «aspecto social» de la comunicación «La sociedad europea frente a las nuevas tecnologías de la información. Una respuesta comunitaria», de noviembre del año anterior (14). Dicho documento tiene por objeto ayudar a los gobiernos de los Estados miembros, a los interlocutores sociales y a la Comunidad a que identifiquen sus funciones respectivas y presenten una serie de propuestas de acción.

TENDENCIAS ACTUALES DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS EN MATERIA DE EMPLEO



En este contexto, la Comisión considera que los remedios apropiados a las incidencias de la generalización de la informática en las condiciones de vida deben fundarse en tres principios:

- refuerzo del diálogo entre los interlocutores sociales a nivel de empresa;
- cooperación estrecha entre interlocutores sociales y gobiernos;
- puesta a punto de políticas globales y flexibles, capaces de responder a las nuevas necesidades.

En junio de 1982, la Comisión sometió al Consejo una comunicación sobre «Las nuevas tecnologías de la información y la formación profesional: nuevas iniciativas comunitarias para el período 1983 a 1987» (15), que se inscribe en el contexto de las actividades de la Comunidad orientadas a promover una política para la introducción de las nuevas tecnologías que sea socialmente responsable y que, al mismo tiempo, responda plenamente a las necesidades económicas y técnicas.

En el marco de los principios, la Comisión propone que las nuevas iniciativas a emprender en el período considerado estén centradas sobre las siguientes prioridades:

a) las *pequeñas y medianas empresas*, que persiguen, gracias a la aplicación de las nuevas tecnologías, modernizar sus procesos de producción: sus necesidades de formación y las competencias para la planificación de recursos en formación, sobre la base de un consenso con el conjunto de los trabajadores;

b) las *grandes empresas en el sector servicios*, que están obli-

gadas a introducir progresivamente técnicas automatizadas de administración y de gestión (por ejemplo en los bancos y el comercio); las consecuencias para las políticas internas de formación del personal y la posibilidad de entablar acciones positivas para los trabajadores cuyas competencias devienen redundantes;

c) los *jóvenes desempleados no cualificados*, que tienen pocas aptitudes para las formas más tradicionales de formación profesional: la posibilidad de utilizar las nuevas tecnologías de la información como medio de enseñanza, con vistas a facilitar la adquisición de competencias tecnológicas y de otras competencias profesionales;

d) los *trabajadores de edad avanzada cualificados*, amenazados en su empleo por las reestructuraciones en la industria manufacturera tradicional: las posibilidades de adaptación y de puesta al día de las competencias existentes, al objeto de mejorar las perspectivas de empleo de los trabajadores en las zonas afectadas por una decadencia industrial, muy especialmente aquellas dominadas por la industria siderúrgica;

e) la evolución y la comparación de *cualificaciones profesionales* en el conjunto de la Comunidad: las implicaciones para el reconocimiento mutuo de diplomas;

f) la *comprensión y la educación del público* en cuanto a las aplicaciones de las nuevas tecnologías: las consecuencias para las actividades de la formación y de la información de carácter no profesional, muy especialmente para los organismos de radiodifusión.

3. Reducción y reorganización del tiempo de trabajo

La Comisión de las Comunidades Europeas ha estimado en diversas ocasiones que, entre las respuestas a proporcionar respecto al paro, es necesario tener en cuenta la contribución positiva que la reducción y la distribución del tiempo de trabajo pueden aportar a la creación de empleo y a la disminución del desempleo.

En efecto, a finales de 1979 comienza en el seno de las Comunidades Europeas un debate, que aún persiste, sobre la contribución que la reducción y la reorganización del tiempo de trabajo pueden aportar a la creación de empleos y a la disminución del paro.

En este sentido, la Resolución del Consejo de diciembre de 1979, relativa a la adecuación del tiempo de trabajo (16), fijó una serie de orientaciones sobre:

Limitación de las horas extraordinarias

- Conviene limitar el recurso sistemático a las horas extraordinarias, teniendo en cuenta la necesaria flexibilidad del proceso de producción de la empresa y la situación del mercado de trabajo;

- conviene prever la puesta en práctica progresiva de este principio en los Estados miembros, teniendo en cuenta los problemas que podrían plantearse para los trabajadores con bajos salarios;

- conviene que esta puesta en práctica sea asegurada, según el procedimiento habitual en vigor en cada Estado miembro,

en el respeto a la autonomía de los interlocutores sociales;

- uno de los medios apropiados para desembocar en tales limitaciones sería, por ejemplo, introducir el principio del descanso compensador para las horas extraordinarias sistemáticas, sin que tal compensación recaiga necesariamente sobre todas ellas;

- el control debería ser efectuado según los procedimientos en vigor en cada Estado miembro.

La jubilación flexible

Tres grandes ideas directrices son susceptibles de orientar una política más coherente en este campo, integrando objetivos sociales y objetivos económicos:

- una mayor libertad en la elección de la edad de jubilación (jubilación flexible);

- una posibilidad de transición entre la actividad profesional y la inactividad total (jubilación progresiva);

- la organización de la puesta en práctica de estas dos ideas directrices en función de la situación económica y, en especial, de las dificultades actuales del empleo (17).

Se recomienda a los Estados miembros tomar las medidas necesarias con el fin de realizar progresivamente la jubilación flexible en el marco de los regímenes legales o profesionales, inspirándose en los siguientes principios:

a) Para permitir que el acceso a la jubilación se efectúe sobre una base voluntaria, convendría flexibilizar las reglas relativas a la edad de admisión a una pensión de vejez.

b) Los trabajadores de edad avanzada cuya duración del trabajo sea objeto de una reducción progresiva deberían beneficiarse, a lo largo de un período prescrito precedentemente a su jubilación, de una prestación especial que compense, total o parcialmente, la reducción de su remuneración y mantener sus derechos a la pensión.

c) Las medidas que tienden, por estímulos financieros, a obtener la salida anticipada de trabajadores de edad avanzada deberían ser previstas sólo por un período temporal, caracterizado por circunstancias económicas excepcionales, y no deberían ser consideradas como formando parte de un sistema de jubilación flexible.

d) Los trabajadores admitidos para beneficiarse de una pensión de vejez no pueden ser excluidos de toda forma de actividad remunerada.

El trabajo a tiempo parcial

Dada la persistencia de las dificultades de empleo, se han desarrollado en los países miembros de las Comunidades Europeas diversas formas de empleo que no ofrecen, a menudo, una protección social suficiente a los trabajadores afectados. Nos referimos en particular al trabajo a tiempo parcial y al trabajo temporal. Sin embargo, dado el interés mostrado por los protagonistas sociales, los organismos comunitarios responsables han considerado de la mayor importancia regular estas modalidades de empleo al objeto de que los trabajadores afectados se beneficien de determinadas garantías mínimas (18).

A) Principios orientadores

a) El trabajo a tiempo parcial debe ser voluntario y accesible a hombres y mujeres. No debe ser impuesto a las personas que deseen trabajar a tiempo pleno. Conviene, por otro lado, velar cuidadosamente por la no limitación del trabajo a tiempo parcial ni a la actividad femenina ni a los niveles de cualificación menos elevados.

b) Conviene examinar en qué medida el trabajo a tiempo parcial podría ser más ampliamente accesible para determinados grupos de trabajadores y, más particularmente, a los padres con niños de poca edad y a los trabajadores maduros.

c) Los trabajadores a tiempo parcial deben, en principio, tener los mismos derechos sociales y las mismas obligaciones sociales que los trabajadores a tiempo pleno, teniendo en cuenta, no obstante, la especificidad de este trabajo.

d) El trabajo a tiempo parcial no debe limitarse únicamente al trabajo a media jornada, puede ser considerado según un ritmo diario, semanal o mensual, adaptado a las necesidades de los diferentes grupos de trabajadores y de las empresas.

B) Objetivos

La proposición de directiva relativa al trabajo voluntario a tiempo parcial elevada por la Comisión de las Comunidades Europeas al Consejo, en enero de 1982:

a) establece un principio de no discriminación en cuanto a las condiciones de trabajo y de despido, a la participación en las instituciones representativas de los trabajadores, al acceso a

la formación profesional, a la promoción, a los equipos sociales y a la medicina del trabajo;

b) fija las condiciones de acceso a los regímenes legales y profesionales de seguridad social;

c) establece el principio de una proporcionalidad de las remuneraciones, subsidios de vacaciones anuales, de despido y de comienzo de jubilación con los de los trabajadores de jornada completa que ocupan un empleo equivalente;

d) concede a los trabajadores a tiempo parcial que desean trabajar en un empleo de jornada completa una prioridad para la atribución de un puesto libre, y

e) prevé la aplicación de los procedimientos de consulta e información de los representantes de los trabajadores vigentes en los Estados miembros para el trabajo a jornada completa, en lo concerniente al trabajo a tiempo parcial.

El trabajo temporal

a) Objetivos

En virtud de las «Orientaciones en materia de trabajo temporal» emanadas de la Comisión en junio de 1980 (19), toda acción en este sentido debe basarse en cuatro objetivos:

- La flexibilidad de funcionamiento de las empresas debe salvaguardarse, en especial cuando se ven sometidas a fluctuaciones temporales de su personal o de su actividad económica.

- El recurso al trabajo temporal debe ser la excepción y el empleo, la regla.

- La protección social de los trabajadores temporales (trabajadores con contrato de duración determinada y trabajadores interinos) debe asegurarse.

Los servicios públicos de empleo deben ser capaces de responder mejor a las necesidades de los trabajadores y de las empresas en materia de colocación temporal y desempeñar el papel que les corresponde según las recomendaciones de la OIT.

Estas orientaciones se han visto confirmadas en una proposición de directiva del Consejo en materia de trabajo temporal, de 1982 (20). En septiembre de 1983, la comisión presentó al Consejo un proyecto de recomendación sobre la reducción y la reorganización del tiempo de trabajo, que confirma el doble enfoque que la Comisión hace del tema: que los dos aspectos, la reducción del tiempo de trabajo y su reorganización, están íntimamente ligados.

Estas orientaciones se han visto confirmadas en una proposición de directiva del Consejo en materia de trabajo temporal, de 1982 (20). En septiembre de 1983, la comisión presentó al Consejo un proyecto de recomendación sobre la reducción y la reorganización del tiempo de trabajo, que confirma el doble enfoque que la Comisión hace del tema: que los dos aspectos, la reducción del tiempo de trabajo y su reorganización, están íntimamente ligados.

4. La contribución de las iniciativas locales a la creación de empleo

En la Resolución de julio de 1982, relativa a una acción comunitaria para combatir el desempleo, el Consejo señaló «su interés por el proceso de creación de empleos, que se manifiesta (...) en las iniciativas locales y las cooperativas».

En cumplimiento a este mandato, en noviembre de 1983, la Comisión presentó una comunicación sobre «la contribución de las iniciativas locales a la creación de empleos» (21).

Características de las iniciativas locales de creación de empleos

Por regla general, las iniciativas locales de creación de empleos (ILE) tienen pequeñas dimensiones (menos de 15 personas) y tienen como objetivo esencial la creación de empleos permanentes y viables. Se estima que hasta el 85 por 100 de las personas contratadas en ILE eran anteriormente parados. Las informaciones disponibles revelan un incremento rápido de la importancia de esas iniciativas:

- Traducen la voluntad de privilegiar el desarrollo endógeno, ligado a la utilización de recursos locales y a la satisfacción de necesidades locales, más bien que buscar atraer empleos del exterior.

- Ciertas ILE gozan de una mano de obra muy cualificada y se encuentran en sectores punta ligados a los ahorros de energía, a la utilización de ciertos recursos naturales o al suministro de servicios informáticos.

- Aportan una contribución particularmente válida en las zonas de elevada tasa de paro y a favor de las personas que se encuentran en posición difícil en el mercado del empleo.

- La asistencia que pueden aportar los interlocutores sociales, en términos de consejos de gestión u orientación sobre las condiciones de remuneración y trabajo, puede ser muy útil, ayudando a las ILE a convertirse en empresas viables.

- Las ILE deben hacer frente también a problemas financieros más agudos que los de las PYMES tradicionales, ya que tienen mayor necesidad de capital circulante que de capital fijo, y generalmente carecen de acti-

vos que puedan servir de garantía.

Por último, otra característica de las ILE es la necesidad importante en materia de formación y aprendizaje, que exige de los regímenes de formación existentes una flexibilidad y adaptación mucho más grandes a los casos individuales que para las PYMES en general.

Acciones generales en favor del desarrollo de las iniciativas locales de creación de empleo

- Inscribir el apoyo a las ILE dentro de una mejor coordinación de las políticas de creación de empleo, de desarrollo local y regional, y de gestión del mercado de empleo local.

- Favorecer la cooperación entre las autoridades públicas, los interlocutores sociales y los grupos participantes en la creación de empleos.

- Examinar aspectos del derecho de sociedades y del derecho fiscal, con el fin de facilitar la creación de iniciativas locales.

- Examinar las disposiciones con el fin de responder a las necesidades en materia de formación y aprendizaje.

Acciones a nivel comunitario

Las instituciones comunitarias suministran una ayuda financiera, directa e indirecta, limitada a las iniciativas locales en materia de empleo, especialmente a través del Fondo Social Europeo, del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, del Banco Europeo de Inversiones y del Nuevo Instrumento Comunitario de Préstamos (NIC). Además, el nuevo programa de acción sobre la for-

mación profesional para los años 80 y otras comunicaciones de la Comisión en los sectores del empleo y de la política regional contienen proposiciones referentes a las ILE.

Todas estas acciones están coordinadas estrechamente con las de la OCDE, en el marco de su programa de acción y cooperación relativa a las iniciativas locales de creación de empleos (22).

IV. BALANCE Y PERSPECTIVAS: EL DIFÍCIL CONSENSO A NIVEL PRACTICO

El paro seguirá constituyendo un desafío y una amenaza en los próximos años, aunque con un desarrollo diferente según los países. Desde el comienzo de la década de los 80 se han perdido en el conjunto de la Europa Occidental 4,5 millones de empleos. Al finalizar el año 1984 el número de parados en las CC.EE. era de más de 12,5 millones, lo que significaba una tasa de desempleo del 11,2 por 100 sobre una población activa de más de 115 millones de personas. Así, el desempleo de la Comunidad se ha más que cuadruplicado en diez años.

Por lo que se refiere al desempleo femenino, según datos de la Oficina Estadística de las CC.EE., en el período 1974-1984 el número de mujeres paradas pasó de un millón, que representaba el 35,9 por 100 del total de parados, a más de cinco millones en 1984, representando el 41,8 por 100 del desempleo global. La tasa de paro femenino pasó para el mismo período del 2,9 por 100 en 1974 al 12,2 por 100 en 1984, superan-

do en un punto la tasa global de desempleo de la Europa de los nueve.

En cuanto al desempleo juvenil, éste se ha convertido en uno de los problemas más acuciantes a los que se está enfrentando la Comunidad desde hace más de una década. En efecto, el número de jóvenes parados menores de 25 años no ha dejado de aumentar: en 1974 representaban el 30,7 por 100 del total de parados, siendo a finales de 1984 el 38,3 por 100, llegando a la preocupante cota de más de cinco millones de personas. Como señala la Comisión de las CC.EE., «se teme que en el curso de los próximos años el paro de los jóvenes permanezca en niveles anormalmente elevados, incluso con una mejora de la situación económica». Este pronóstico se basa en particular en la persistencia de una situación de subempleo y en perspectivas demográficas caracterizadas, en casi todos los países miembros, por la importancia numérica de las nuevas generaciones que llegan al mercado de trabajo, y por la tendencia al crecimiento de la tasa de actividad de los jóvenes.

Frente a esta situación, ¿puede afirmarse que la Comunidad Europea tenga una estrategia global para hacer frente al desempleo?

Siguiendo a Berrocal, hemos de señalar que «el empleo y el desempleo constituyen una preocupación mayor de las instituciones comunitarias. Esto es un hecho comprobable. No obstante, se constata una dispersión notable en las intervenciones comunitarias. A pesar de la abundancia de estudios, informes, reuniones, coloquios, etc., no se puede apreciar la existencia de una voluntad de los Estados

nacionales por coordinar sus políticas de empleo a nivel comunitario. Son esta falta de voluntad política y la ausencia de competencia de las instituciones comunitarias las que hacen difícil el nacimiento de una estrategia global de lucha contra el desempleo» (23).

En efecto, el Tratado de Roma dispone que el empleo constituye una de las materias en la que la Comisión «tendrá por misión promover la estrecha colaboración entre los Estados miembros...», actuando mediante «los estudios, los dictámenes y la organización de consultas...» (artículo 118). Este artículo fija una competencia e indica un procedimiento. En cuanto al último aspecto, hay que hacer notar que, aparte los medios de actuación señalados, la Comisión tiene el poder general de la recomendación en virtud del artículo 155.2 del Tratado.

Como señala Louis, «los Estados miembros han cuestionado a veces el recurso a las recomendaciones más bien que a los dictámenes, ya que estos actos están desprovistos, los unos y los otros, de fuerza obligatoria. Pero, para la Comisión, las recomendaciones sugieren un comportamiento, los dictámenes formulan una apreciación. Esto explica la preferencia marcada de esta institución por las recomendaciones» (24).

Conviene señalar, por tanto, que el artículo 118 «no abre a las instituciones comunitarias ninguna posibilidad de fijar actos normativos obligatorios» (25). No obstante, cabe indicar que también el artículo 118, de manera preliminar, «recuerda la facultad de que dispone la Comunidad de utilizar las competencias generales conferidas a las

instituciones por otras disposiciones del Tratado» (26).

Por otra parte, el contexto económico-social y la serie de transformaciones actuales obligan a las autoridades comunitarias a encerrarse en una *estrategia defensiva*. Tales son, por ejemplo, los intentos por buscar una mejor adaptación entre formación y trabajo, las medidas para luchar contra los efectos sociales provocados por la reestructuración económica o la defensa de las categorías débiles (jóvenes, mujeres, minusválidos, emigrantes, etc.) (27).

Una *estrategia ofensiva* supone una política provisional del mercado de empleo. Pero esto exige no solamente un conocimiento profundo y detallado del funcionamiento y estructura del mercado de trabajo, sino una voluntad política a nivel de los Estados que se traduzca en una auténtica política global de los recursos humanos, en articulación directa con la política económica (28).

¿En qué medida las instancias comunitarias pueden constituirse en centro de coordinación del nacimiento de una auténtica política comunitaria? La internacionalización de la producción ha puesto de relieve la necesidad de establecer políticas supranacionales. No obstante, ¿no se asiste a un proceso de repliegue y de defensa por parte de los Estados nacionales? Pensamos que, a pesar de toda la serie de acciones y proyectos, las instancias comunitarias no pueden contrarrestar estas fuerzas centrifugas. La puesta en marcha de una política provisional del mercado de trabajo estará hipotecada en tanto lo social siga ocupando el estatuto de invitado de segunda categoría en la

reestructuración económica del Mercado Común. Pero es posible también que la prolongación de la situación de desempleo y los fracasos previsibles a nivel nacional creen las condiciones para el nacimiento de una nueva etapa en la gestión de recursos humanos (29).

En este sentido, hemos de significar que las instituciones comunitarias se han convertido en un centro de reflexión y de toma de conciencia de los problemas sociales suscitados por la crisis actual. En cierto modo, se está viviendo una nueva forma de enfocar los problemas del desempleo, y posiblemente se den las bases para que en un futuro los gobiernos nacionales tomen conciencia de la necesidad de actuar de forma coordinada.

NOTAS

(*) Agradezco a Eduardo Gutiérrez López las observaciones formuladas a este trabajo, la labor documental de Paloma Martínez Mediero y la de tratamiento del texto de María Isabel Herrán Lisbona y Félix José Ramos Vázquez.

(1) Vid. Comisión CC.EE., *La política social de la Comunidad Europea*, Bruselas, 1978, pág. 6.

(2) *Op. cit.*, pág. 6.

(3) Vid. RIBAS, JONCZY, SECHE, *Derecho Social Europeo*, IES, Ministerio de Trabajo, págs. 305 y ss.

(4) Vid. LUTZ, B., y otros, «Las perspectivas de empleo en la Comunidad Económica Europea hasta 1980», Comisión de las CC.EE., *Perspectivas Laborales*, n.º 10, Instituto de Estudios Laborales y de la Seguridad Social, Madrid, 1977, pág. 11.

(5) *Op. cit.*, págs. 11 y 12.

(6) Vid. «Programme d'action social», *Bulletin des Communautés Européennes*, Suplement, 2/74.

(7) Vid. «Empleo y adaptación estructural: proposiciones de la Comisión al Consejo», *Bol. CE*, 4-1975, pág. 12.

(8) Vid. BUSTURIA y otros, *Diccionario terminológico de las Comunidades Europeas*, APD, Madrid, 1981, pág. 140.

(9) Vid. Doc. SEC (76) 2.003 final.

(10) Vid. *JO*, L-361, de 23-12-1978.

(11) Vid. BAUMAN, Adeline, «Mujeres, ¿igualdad de oportunidades?», Comunidad Europea, octubre 1983, págs. 12 a 14. Memorandum: «Egalité de traitement entre les travailleurs masculins et féminins (accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelles et conditions de travail)», COM (75) 36, Février 1975; «Nouveau programme d'action de la Communauté sur la promotion de l'égalité des chances pour les femmes, 1982-1985», COM (81) 758 final.

(12) Vid. «Resolución del Consejo de las Comunidades Europeas contra el desempleo de larga duración», 19 de diciembre de 1984, INEM, *Documentos*, n.º 19; «La lutte contre la chômage de longue durée», *Europe Sociale*, 1984, n.º 3/84, Commission des Communautés Européennes.

(13) Vid. *Bol. CE*, 9-1983, pág. 2.140; *Bol. CE*, 1983, pág. 2.178; Doc. 289, 22-10-83; *Bol. CE*, 10-1983. Decisión de la Comisión de 30 de abril de 1985, relativa a las orientaciones para la gestión del FSE para los ejercicios de 1986 a 1988.

(14) Vid. «La société européenne face aux nouvelles technologies de l'information. Une réponse communautaire», COM (79) 650 final, 26-11-1979; *Bol. CE*, 11-1979, páginas 36 y 37.

«El empleo cara a la nueva tecnología de la microelectrónica», Comunicación de la Comisión de las CC.EE., COM (80) 16 final, Bruselas, 5 de febrero de 1980. Sesión del Comité Permanente de Empleo, 26 de febrero de 1980. *Revista de Trabajo*, números 61 y 62, 1.º y 2.º trimestre 1981. Instituto de Estudios Sociales. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Resolución «Sur les repercussions des problèmes énergétiques et de l'évolution technologique sur l'emploi dans la Communauté Européenne», *Journal Officiel des CC.EE.*, n.º C, 260/48.12.10.81.

«Nouvelles technologies de l'information et changements sociaux dans les domaines

de l'Emploi, des Conditions de Travail, de l'Education et de la Formation professionnelle», COM (81) 578 final, Bruxelles, 12 octobre 1981; *Bol. CE*, 10-1981, pág. 29.

(15) Vid. «Les nouvelles technologies de l'information y de la formation professionnelle: nouvelles initiatives communautaires pour le periode 1983 à 1987» (Communication de la Commission au Conseil du 10 Juin 1982). *JO*, n.º C, 162/7, de 19-7-82. «Projet de resolution du Conseil concernant des mesures a la formation professionnelle pour l'introduction des nouvelles technologies de l'information». *JO*, n.º C, 162/13, du 29-6-82.

(16) *JO*, C2, del 4-1-80.

(17) Vid. COM (80) 393 final; vid. *Bol. CE*, 12-1980, pág. 47.

En este sentido, la Comisión elaboró un «Proyecto de Recomendación del Consejo relativo a los principios de una política comunitaria de la edad de la jubilación». Vid. COM (81) 779 final, Bruxelles, 9 decembre 1981.

(18) Vid. «Le travail volontaire a temps partiel». COM (80), Bruxelles, 17 de Juillet, 1980; vid. *JO*, n.º C 62/7, 12-3-1982; *Bol. CE*, 12-1981, punto 1.1.4; vid. *Bol. CE*, 5-1979, punto 2.1.

(19) Vid. «Orientations d'action communautaire en matiere de travail temporaire (travail interimaire et contrats a durée déterminée)». COM (80), 351, 27 Juin 1980.

(20) Vid. *Bol. CE*, 9-1983, pág. 44; Doc. 149, del 8-6-1983; y *JO*, n.º C 290/4, de 26-10-1983; *Bol. CE*, 3-1983; y *Bol. CE*, 6-1983; *Bol. CE*, 4-1983.

(21) «La contribution des initiatives locales de creation d'emplois. Action communautaire pour combattre le chômage». Communication de la Commission au Conseil, COM (83) 662 final, Bruxelles, 21 Novembre 1983.

(22) «Iniciativas locales para la creación de empleo». Programa ILE - OCDE. Ministerio de Trabajo. Madrid, 1984. Vid. las con-

clusiones del Consejo de 13 de junio de 1985, relativas a un programa de acciones específicas para el empleo. *JO*, C/165.

(23) Vid. BERROCAL, L., «La política de empleo en la Comunidad Europea y el paro como efecto y como respuesta a la crisis», *Revista de Trabajo*, núms. 59 y 60, 1980, página 28.

(24) LOUIS, J. V., *Le Droit de la Communauté Economique Européenne*, Institut d'Etudes Européennes, Université Libre de Bruxelles, 1973, pág. 8.

(25) *Op. cit.*, pág. 8.

(26) *Ibidem*, pág. 9. A la cabeza de éstas se encuentran el artículo 100 y el artículo 135 del Tratado: «Art. 100. El Consejo, por unanimidad y a propuesta de la Comisión, establecerá directivas para el acercamiento de las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que tengan una incidencia directa en el establecimiento o funcionamiento del Mercado Común». «Art. 135. Cuando una acción de la Comunidad parezca necesaria para lograr, en el funcionamiento del Mercado Común, uno de los objetivos de la Comunidad, sin que el presente Tratado hubiese previsto los poderes de acción requeridos a tal fin, el Consejo, por unanimidad y a propuesta de la Comisión, y previa consulta a la Asamblea, adoptará las disposiciones pertinentes».

Para un estudio de la jerarquía de las normas del ordenamiento jurídico comunitario véase: MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco, *Dos estudios sobre Derecho Administrativo Comunitario*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1982; MUÑOZ MACHADO, Santiago, «El ordenamiento jurídico de la Comunidad Europea y la Constitución Española», *Cuadernos Civitas*, Madrid, 1980; BERNHARDT R., y otros, *Trente ans de droit communautaire*, Commission CC.EE., Bruxelles-Luxembourg, 1981.

(27) Vid. BERROCAL, *op. cit.*, pág. 29.

(28) *Ibidem*, pág. 29.

(29) *Ibidem*, pág. 30.