

Promoción del empleo y diálogo social en el Ordenamiento Comunitario*

ANTONIO OJEDA AVILÉS**

1. LA ESTRATEGIA EUROPEA DE EMPLEO Y LOS INTERLOCUTORES SOCIALES

Aunque algunos hechos parecen desmentir la afirmación, una buena parte de los expertos se muestra escéptica respecto al verdadero interés de los interlocutores sociales a la hora de intervenir en las cuestiones de empleo y de formación profesional. Su carácter de organizaciones defensoras de los intereses profesionales de sus afiliados les llevaría bien lejos de aquella percepción idealizada, sobre todo de los sindicatos, como defensores del interés colectivo de una clase social, y ello explicaría las dificultades para encontrar compromisos sobre el empleo más allá de las declaraciones acostumbradas. Cabría resumir en tres posturas su actitud, como sigue:

Para algunos no existiría un interés directo de sindicatos y patronales en la formulación y control de las políticas de empleo y formación. En definitivas cuentas, las relaciones colectivas se mueven en el ámbito de la

producción, o si se quiere, del contrato de trabajo, donde una de las partes trata de obtener el máximo beneficio y la otra las mejores condiciones de trabajo. El interés de los interlocutores sociales en materia de empleo habría, pues, que crearlo, mediante incentivos económicos o de otro tipo, en los acuerdos tripartitos con el poder público.

Otros detectan un interés concreto de las partes colectivas en el asunto, centrado en los efectos de las crisis de empresa sobre el empleo. Para unos y otros, la perspectiva de despidos colectivos a causa de una fusión o una quiebra son motivo suficiente para iniciar consultas, pero más allá de los momentos críticos desaparecería el atractivo de la cuestión, y habría que crearlo artificialmente.

El último grupo defendería el carácter intrínseco del tema para sindicatos y empresarios, en el sentido de que los primeros no son ya simplemente organizaciones de trabajadores, mientras que los segundos se ven afectados intensamente por las evoluciones del mercado de trabajo. En efecto, los sindicatos cuentan entre sus filas a una gran cantidad de parados y pensionistas, cuyos intereses pasan a ser los suyos. Así, la CGIL italiana afiliaba a fines del año 2002 más trabajadores pasivos que activos, una situación nueva para quienes comenzaron su existencia como punta de lanza de la mano de obra en

* Intervención en las Jornadas de Estudio sobre *Desarrollo y Ocupación en el Mercado Global*. Nápoles, 4-5 diciembre de 2003.

** Catedrático de Derecho del Trabajo y Seguridad Social en la Universidad de Sevilla. Presidente de la Asociación Española de Seguridad Social.

las empresas¹. Respecto a las empresas, sabemos desde T. Reich que la empresa moderna tiene como principal activo a la mano de obra cualificada, por lo que la formación profesional y los mecanismos eficaces de empleo adquieren una importancia primordial para ellas.

Creo que no hace falta indicar en qué grupo encuentro una mayor dosis de razonabilidad.

En cuanto a las autoridades comunitarias, el interés por la participación de los interlocutores sociales en la Estrategia Europea de Empleo es clara. Emana de su naturaleza original e insustituible –dice la Comisión–: representan directamente los intereses y los problemas vinculados al mundo del trabajo, desde las condiciones de trabajo hasta la formación continua, pasando por la definición de las normas salariales, y tienen capacidad para comprometerse de manera autónoma en un diálogo que puede llevar a acuerdos sobre todas estas materias².

¹ *Il Sole 24 Ore* de 20 de octubre de 2002: 2.370.000 miembros activos, 2.945.000 pensionistas, y 32.800 desempleados. Respecto a la Confederación Europea de Sindicatos, su rama de pensionistas, el FERPA, vio reconocido su derecho al voto dentro del Comité Ejecutivo en el X Congreso de la CES, Praga 2003, a virtud de una modificación del art. 27 de los Estatutos, donde anteriormente solo se reconocía la presencia de dos representantes en el Comité Ejecutivo, con derecho a voz.

² Comunicación de la Comisión sobre *Diálogo social europeo, fuerza de modernización y de cambio*, de 26 de junio de 2002, COM (2002) 341 final. También son importantes las Conclusiones de la Presidencia del Consejo de Barcelona, *Contribución a las deliberaciones, Empleo y Política Social*, marzo de 2002: «Los interlocutores sociales son corresponsables de encontrar el equilibrio entre flexibilidad y seguridad en el empleo y de hacer posible la adaptabilidad de la empresa. Muy especialmente deben jugar el papel principal para anticipar y gestionar el cambio y lograr el equilibrio que garantice el funcionamiento de las empresas y los intereses de los trabajadores». Cfr. Consejo Económico y Social, *España 2002. Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral*, Madrid 2003, 336 ss.

La intervención de los actores sociales en la promoción del sistema productivo y de la ocupación puede asumir tres alternativas bien diferenciadas, a la vista de la tradición existente en los países miembros de la Unión Europea, asimismo aquilatadas en el acervo comunitario. De mayor a menor importancia, la primera de ellas consiste en el Diálogo Social, entendido en la forma amplia con que finalmente ha sido acogido a nivel europeo, comprensivo incluso de la negociación colectiva, como indica el art. 139 del Tratado. En las páginas siguientes analizaremos el papel de la negociación colectiva europea en la creación de empleo y productividad. La segunda de ellas consiste en la opción gestora, tanto institucional como autónoma, por lo que examinaremos los comités paritarios dedicados a la cuestión de empleo en la Comunidad, así como las fórmulas autónomas puestas en marcha por los interlocutores sociales y dirigidas a la gestión de dicha materia. La tercera, en fin, trata de la opción de control, ámbito en el cual surgen en los últimos años una serie de opciones participativas de importancia crucial para el sistema europeo de relaciones industriales, pero cuya implicación en el fomento del empleo aún no ha sido bien determinada.

2. LA OPCIÓN NORMATIVA: EL DERECHO SOCIAL COMUNITARIO COMO LEGISLACIÓN ANTIDUMPING

2.1. Tres hipótesis de partida

Hasta qué punto la negociación colectiva europea se enfrenta actualmente a la creación de empleo y, lo que es más importante, hasta qué punto puede enfrentarse a dicha cuestión cuando se halle consolidada, es un tema harto nebuloso, a la vista de que en las experiencias nacionales, como por ejemplo el pionero caso FIAT en Italia de los años setenta, los pactos de creación o mantenimiento de empleo referidos a una empresa o sector de

actividad han quedado doblegados por la fuerza de los acontecimientos posteriores, prefiriendo los empresarios adaptarse a la evolución económica negativa en la manera tradicional, antes que esforzarse en cumplir los pactos mediante soluciones imaginativas.

Partiré de una triple premisa cuya situación en el momento presente es la de simples hipótesis, pero que pueden arrojar alguna luz sobre el papel de la negociación colectiva europea en el empleo. Trataré de justificarlas a nivel de hipótesis, esperando que el paso del tiempo las confirme.

– *Premisa número 1: el leit motiv* que guía a la Comunidad Europea en materia laboral no es el pleno empleo ni la consecución de empleos de calidad, como pudiera deducirse de los objetivos contemplados en el propio Tratado, sino la consecución de un objetivo puramente económico, la libre competencia entre los Estados miembros. Dicho en otros términos, el Derecho Social ha sido utilizado por la Comunidad Europea para combatir el *dumping social* desde sus mismos orígenes, a pesar de las objeciones teóricas puestas sobre su existencia cuando, a fines de los años ochenta, la DG V trató de activar la aprobación de Directivas laborales con base en este motivo. Resulta muy ilustrativa la Resolución adoptada en octubre de 2003 por el comité ejecutivo de la Confederación Europea de Sindicatos en torno a la estrategia de un mercado interno europeo³, especialmente su apartado 4 :

«Para la Confederación Europea de Sindicatos, es imposible comprender cómo el objetivo político de la vuelta al pleno empleo y el reforzamiento de la cohesión social han sido virtualmente eliminados de las consideraciones de la Comisión sobre estrategia del mercado interno. Surge la impresión, ciertamente, de que en lugar de una apertura cauta y

controlada del mercado, la política pretendida es la de liberalización forzada. El plan en diez puntos para una estrategia del mercado interno plantea diversas medidas administrativas probablemente para minar seriamente el modelo social europeo. Existe el riesgo de que tales medidas no contribuyan a las necesarias mejoras en la demanda del mercado interno, sino que lleven a significativas cargas para trabajadores y consumidores».

– *Premisa número 2: ese hilo conductor* de la libre competencia gracias a medidas laborales ha estado siempre presente en el Derecho Social Europeo, desde el texto del Tratado de 1957 hasta las últimas Directivas, lo cual no significa que no hayan tenido un efecto positivo en la consecución de una Comunidad más justa y social. Pues bien, al combatir a las prácticas desleales de competencia, las normas laborales comunitarias han desarrollado un abstencionismo selectivo en cuanto a las materias a regular, que se advierte inicialmente en la gran escasez de normas laborales promulgadas en los primeros decenios de vida comunitaria, para dar paso después a otro tipo de abstencionismo de carácter más horizontal, combinado con la negociación colectiva. Evidentemente la actitud selectiva en favor de dictar o apoyar normas laborales de carácter competitivo no es nítida, ni siquiera consciente, por lo que a veces resulta escasa y otras excesiva.

– *Premisa número 3: la Comisión y el Consejo* dejan a los Estados miembros y a la capacidad de iniciativa de las partes sociales europeas la regulación de cuestiones laborales no implicadas en la libre competencia económica.

Hay, no obstante, una materia aparentemente al margen de este implícito reparto de competencias, la salud y seguridad en el trabajo, que desde el principio ha absorbido una gran cantidad de energía normativa por parte de la Comisión, aunque no influya en la libre competencia ni en los factores del mer-

³ <http://www.etuc.org/EN/Decisions/ecenglish/sgi/20-Res-Internal-Market-gb.cfm>

cado económico europeo. No debe olvidarse que el objetivo inicial en el Tratado de Roma en estas cuestiones era la de promover una estrecha colaboración entre los Estados miembros, mediante estudios, dictámenes y organización de consultas (art. 118 TCEE).

A mi juicio, y sin despreciar un meritorio impulso social del Título III de la tercera parte del Tratado, hemos de tener en cuenta para una correcta valoración de este aspecto los otros dos Tratados Europeos que flanquean desde el principio al Económico, y donde hallamos una primerísima atención al tema de la seguridad: el del Carbón y del Acero (1951), y el de la Energía Atómica (1957). Tanto en el ámbito de la industria pesada como en el de la producción de energía atómica hacen falta instalaciones de seguridad muy costosas, de donde algún país puede sentir la tentación de permitir un «*dumping* social» basado en negligir la protección. Es claro que la esencia económica de los tres Tratados se manifiesta en los artículos dedicados a la producción y a los precios, pese a lo cual el Tratado Euratom proclama como obligación de los Estados miembros el establecer normas de seguridad *uniformes* para la protección sanitaria de la población y de los trabajadores y velar por su aplicación (art. 2.b), y dedica un capítulo a la protección sanitaria, y otro al control de seguridad. De otro lado, la Comisión Europea interviene a partir de 1966 para dar carácter obligatorio a los reconocimientos médicos frecuentes y completos en las actividades expuestas a enfermedades profesionales⁴, basándose para ello en los artículos 118 y 115 del Tratado. Como se sabe, dicho art. 115 (hoy 134) trata de evitar desviaciones del tráfico comercial, o diferencias entre las medidas comerciales nacionales que provoquen dificultades económicas para uno de los Estados

⁴ Recomendación de 27 de julio de 1966, DOCE de 31 de agosto. Se halla en relación con el listado europeo de enfermedades profesionales de 1962, donde se detalla la periodicidad deseable de reconocimientos médicos en las empresas con riesgo de enfermedad profesional.

miembros. Pero el dato más clarificador lo constituye el programa general de la Comisión sobre el acercamiento de disposiciones en materia de salud y seguridad en el trabajo, de 28 de mayo de 1969⁵, *encaminado a la supresión de obstáculos técnicos a los intercambios comerciales*, tanto de productos alimenticios como industriales, que con base en el art. 100 del Tratado dará lugar a la extensa producción de Directivas de Salud y Seguridad que conocemos actualmente. Dicho artículo 100 (hoy 94), como se sabe, autoriza a promulgar Directivas sobre cuestiones que incidan en el establecimiento o funcionamiento del mercado común.

2.2. Ejes secantes en la política laboral de la Unión Europea

Siempre hemos estado convencidos, pese a todo lo anterior, de que el desarrollo de la Comunidad Europea se ha producido en dos fases, una puramente mercantilista, hasta mediados de los años setenta, y otra a partir de esa época en donde la preocupación social llega a instalarse en el corazón del Tratado como uno de los elementos principales del actuar comunitario. Pero se trata de una ilusión, al menos desde la consideración de que lo mercantil se encuentra dentro de la (aparente) preocupación social, impulsa la aprobación de Directivas y también el rechazo a dictarlas, y, en general, tiene mayor importancia en el campo laboral de la que estamos dispuestos a darle. Pecaría de simplista si defendiera la motivación mercantil como el único impulso dinámico del Derecho Social Europeo. Analizaré a continuación algunos de los impulsos, a efectos de concentrarme en el tema objeto de este análisis.

2.2.1. El Derecho de la Competencia

Cabe decir que en general las condiciones de trabajo son entendidas desde un principio

⁵ DOCE C 76, de 17 de junio.

como «costos laborales» por el legislador comunitario, susceptibles por ende de ser utilizadas como una herramienta de competencia desleal o de abuso de posición dominante. Uno de los últimos episodios en este sentido lo constituye el conflicto planteado en torno a los convenios colectivos holandeses que establecieron la asistencia sanitaria de los trabajadores de su sector respectivo con una empresa determinada, provocando la demanda ante el Tribunal de Justicia Europeo, el cual se pronuncia sobre la posible posición dominante adquirida de tal forma⁶. Pero el tema de la competencia desleal no solo apunta a la negociación colectiva de finales de los años noventa, sino que se encuentra en el conjunto de las normas laborales de un país, configurando un «coste de transacción» en el que las ventajas para la población quedan oscurecidas por las desventajas en el precio del producto. La visión reduccionista ha acompañado, como digo, al Derecho Social Comunitario desde el principio, convirtiéndolo soterradamente en una legislación *anti-dumping*. Veamos los datos.

– El artículo 119 del TCEE (hoy art. 141), garantizando la aplicación del principio de igualdad de retribución entre trabajadores y trabajadoras, vino incluido a iniciativa de Francia, que temía una desventaja competitiva ante los demás países de la Comunidad por sus medidas igualitarias en los sectores donde la mano de obra femenina tenía gran peso.

– El artículo 120 del TCEE (hoy art. 142), incitando a los Estados miembros a mantener la equivalencia entre los regímenes de vacaciones retribuidas, proviene asimismo del

⁶ BRUUN, N. y HELLSTEN, J., *Collective Agreement and Competition in the EU*, DJØF, Copenhague 2001, 33 ss. La cuestión comienza con tres sentencias del TJE de la misma fecha, 21 de setiembre de 1999: Albany C-67/96, Brentjens C-115-117/97 y Drijvende Bokken C-219/97. Posteriormente la cuestión ha motivado otras sentencias del TJE.

interés de Francia en evitar distorsiones de la competencia en este punto⁷.

– La jornada de trabajo y las horas extraordinarias se debatieron con tesón al redactar el Tratado primigenio, y de nuevo Francia hizo incluir un Protocolo con medidas de salvaguardia sobre la retribución de dichas horas, dado que ya había implantado la jornada de cuarenta horas, a diferencia de las largas jornadas permitidas en otros países miembros⁸.

– Aunque de manera más discutible, el Reglamento 543/69, sobre transporte por carretera, impone unos límites al tiempo de conducción de los vehículos que, por su carácter uniforme y el tipo de norma utilizado, indica una perentoriedad poco acorde con el tratamiento habitual de los asuntos laborales.

– La Directiva 75/129/CEE, sobre despidos colectivos, surge como consecuencia de la crisis del consorcio germano-holandés AKZO en 1972, a consecuencia del cual las filiales alemana, holandesa y belga planearon despi-

⁷ Aunque se dieron cuenta, en realidad, de que considerados los festivos las normativas sobre descansos retribuidas en los países miembros resultaban convergentes en conjunto: ROCELLA, TREU, *Diritto del Lavoro della Comunità Europea*, CEDAM, Padua 1995, 271, quienes hablan asimismo del temor francés a una desventaja competitiva.

⁸ *Protocole relatif a certaines dispositions intéressant la France*, apartado II: al final de la primera etapa –decía–, la base por encima de la cual se retribuirán las horas extra y las tasas medias de mejora de las mismas en la industria corresponderán a las existentes en Francia, según la media de 1956. En su defecto, la Comisión podrá autorizar a Francia al final de la primera etapa a adoptar medidas de salvaguardia respecto a los sectores industriales afectados por la desigualdad en el modo de retribución de las horas extra, en las condiciones y modalidades que se definan, salvo en el caso de que durante esta etapa el aumento medio de niveles salariales de otros Estados miembros excediera, en relación a la media del año 1956, el producido en Francia, en un porcentaje fijado por la Comisión con la aprobación del Consejo por mayoría cualificada.

dos colectivos a los que debieron renunciar las dos primeras, pero no así la tercera, que disponía de una legislación menos estructurada sobre tales despidos⁹. Su fundamento radica en el artículo 100 TCEE (hoy art. 94), sobre funcionamiento del mercado común.

– Las otras dos Directivas de la época sobre crisis de empresa, en concreto la 77/187 sobre transmisión de empresas y la 80/987 sobre insolvencia del empresario, encuentran su fundamento de igual forma en el artículo 100 TCEE.

– Las Directivas 78/610, sobre protección de los trabajadores contra riesgos derivados del cloruro; y 80/1107, sobre protección de los trabajadores contra los riesgos de agentes químicos, físicos y biológicos, proclama su origen en el Programa de acción comunitaria en materia de seguridad y salud de 1978, antes mencionado como dirigido a la supresión de obstáculos técnicos a los intercambios comerciales, y se fundamenta en el artículo 100 tantas veces mencionado. Su exposición de motivos indica que las legislaciones nacionales revelan algunas diferencias que inciden directamente sobre el funcionamiento del mercado común y deben por ello ser reducidas a fin de garantizar una evolución equilibrada.

– El artículo 100 TCEE y el Programa de 1978 van a ser el fundamento de las Directivas sobre seguridad y salud posteriores¹⁰, hasta que el Acta Unica Europea de 1986 introduce el art. 118 A, que contempla la posi-

⁹ Debido a ello, la Comisión constató las considerables diferencias en la legislación sobre despidos por crisis y sobre cierre de empresas, y planteó en su primer Programa de Acción Social la promulgación de la Directiva que comento: HANAU, STEINMEYER, WANK, *Handbuch des europäischen Arbeits- und Sozialrechts*, Beck, Munich 2002, 673-674.

¹⁰ Directivas 82/501, sobre riesgos graves; 82/605, sobre trabajo con el plomo; y 83/477, sobre trabajo con amianto. La Directiva de 1 de junio de 1976 sobre radiaciones ionizantes procede del EURATOM.

bilidad de promulgar Directivas en este ámbito para *armonizar* las disposiciones nacionales dentro del progreso.

– El vasto proyecto sobre derechos laborales aprobado en 1989, la Carta de Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores, pone en primer lugar de sus motivaciones el recoger los desafíos del futuro en el plano de la competitividad económica, teniendo en cuenta en particular los desequilibrios regionales; considerando que el consenso social concurre al reforzamiento de la competitividad de las empresas y de la economía en su conjunto, y que «la realización del mercado interno debe favorecer la convergencia en el progreso de las condiciones de vida y de trabajo, así como la cohesión económica y social de la Comunidad Europea, y evitar, al mismo tiempo, las *distorsiones de la competencia*».

– La Directiva 94/45, sobre información y consulta en los grupos de empresa comunitarios (comités de empresa europeos), nace después de que Francia hubiera acusado a otro país comunitario de realizar *dumping social*¹¹, y de que la Comisión abriera una investigación para verificar el aserto. En el escándalo continental planteado por la multitud de deslocalizaciones y traslados de grupos multinacionales a comienzos de los noventa¹², el Parlamento europeo aprueba en

¹⁰ Directivas 82/501, sobre riesgos graves; 82/605, sobre trabajo con el plomo; y 83/477, sobre trabajo con amianto. La Directiva de 1 de junio de 1976 sobre radiaciones ionizantes procede del EURATOM.

¹¹ En la cronología de los sucesos, en 1992 se firma el Acuerdo de Política Social con la excepción de Reino Unido. En 1993, la multinacional norteamericana Hoover cierra su planta en Dijon, despidiendo a 600 trabajadores, y la erige en Escocia, donde los sindicatos habían aceptado menos salarios, paz social, una hora más de trabajo, y aportar financiación extraída de sus fondos de pensiones.

¹² Solo en España, cierre de Tecnimagen-Barcelona (grupo Phillips) en 1993 para trasladarla a Hungría; cierre de Olivetti-España en 1992 para trasladarla a México; cierre de General Electric Medical Systems-Madrid en 1994 para trasladarse a Francia; cierre de Guillet-Sevilla en 1994 para instalarse en Stalingrado, Lodz y Turquía; traslado del grupo siderúrgico vasco a Bayona

1993 una resolución sobre el *dumping* social donde apunta a una cláusula social en el comercio internacional¹³. Con tales precedentes, la exposición de motivos de la Directiva 94/45 declara que el funcionamiento del mercado interior... puede dar lugar a un trato desigual de los trabajadores afectados por las decisiones de una misma empresa o de un mismo grupo de empresas; y su artículo 6 señala que la información a suministrar se referirá en particular a cuestiones transnacionales que puedan afectar considerablemente a los intereses de los trabajadores.

– Tras muchos años de intentos infructuosos que tienen su arranque en el proyecto de Directiva Vredeling, el «modelo alemán» (Blanke) de cogestión se traslada a la Unión Europea mediante la Directiva 2001/86, sobre implicación de los trabajadores en la Sociedad Anónima Europea. La norma se

en 1994; traslado de Rank Xerox en 1993 de España a Francia; cierre de SKF en Madrid en 1993; cierre de Colgate-Guadalajara en 1993; cierre de Valeo-Murcia en 1994. Por otra parte, la desviación de inversiones era otro factor a tener en cuenta en unos años de fuerte reducción del empleo. Así ocurrió con las inversiones previstas en España de empresas como Sanyo (1992), Matsushita (1992), Tandem (1993), Samsung (1994) y otras, para establecerse en Escocia, Europa del Este, Hungría, Reino Unido, etc.

¹³ *Resolution of the European Parliament of 11 February 1993 on redundancies and social dumping in multinational companies*, 93/C72/117, punto 7, *apud The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations IX-2* (1993), págs. 266-268. En sesión plenaria de 13 a 17 de septiembre de 1993 aprobó de nuevo una Resolución sobre cierres y cambios de localización de actividades industriales, por 120 votos a favor, 96 en contra y 10 abstenciones. En marzo de 1994, Francia y Estados Unidos acordaron conceder la máxima prioridad a los derechos de los trabajadores en las conversaciones comerciales con terceros, y el comisario de comercio de la Unión Europea propuso a la Organización Mundial del Comercio que prestara más atención a los temas sociales. Sobre las dificultades del problema, cfr. SERVAIS, *La cláusula social en los tratados de comercio: ¿Pretensión ilusoria o instrumento de progreso social?*, *Revista Internacional de Trabajo* 108-3 (1989), 289 ss.; MOREAU/STAELENS/TRUDEAU, *Nouveaux espaces économiques et distorsions sociales (ALENA/CEE/EEE)*, *Droit Social* 7/8 (1993), 686 ss.

encamina, como señala su exposición de motivos, a garantizar que el establecimiento de las sociedades anónimas europeas no suponga la desaparición ni la reducción de las prácticas (laborales) existentes. Son bien conocidos los constantes esfuerzos de los sucesivos gobiernos alemanes por impregnar a la Comunidad europea del modelo cogestor¹⁴. Fundamento jurídico de la Directiva va a ser un viejo conocido de los intentos normativos de la comisaria Vasso Papandreu en torno a 1989, el artículo 235 (hoy 308) del Tratado, a cuya virtud podrán adoptarse las disposiciones pertinentes cuando una acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr uno de los objetivos del Tratado en el funcionamiento del mercado común, sin que se hayan previsto los poderes al respecto.

En los datos ofrecidos en las líneas anteriores sale a relucir el temor de un país influente, normalmente Francia o Alemania, a que sus mayores niveles de dignidad social puedan ser aprovechados por otros Estados miembros con un nivel inferior para obtener ventajas competitivas. Y como las legislaciones sobre prácticas desleales ignoran la del *dumping* social, no encuentran mejor manera de conjurar la amenaza que promocionar una norma comunitaria de extensión del propio nivel a los demás Estados miembros. Hace algunos años, B. Bercusson habló del familiar desarrollo del *spill-over effect*, o desbordamiento de las Directivas sobre crisis de empresa hacia materias no cubiertas expresamente por ellas¹⁵. Aquí podemos deducir que el desbordamiento no se reduce a una

¹⁴ Un experto de la relevancia de Lord Wedderburn of Charlton comentaba en 1999 que lo que la Comisión veía como problema de democracia industrial era en realidad «un problema de la codeterminación alemana», cuya implantación general a través de las Directivas –Lord Wedderburn se refería a la de información y consulta– podría dañar a la negociación colectiva en países como el Reino Unido: «Consultation and Collective Bargaining in Europe: Success or Ideology?», en VVAA, *Scritti Giugni*, Cacucci, Bari 1999, vol. II, pág. 1708.

¹⁵ *European Labour Law*, 221.

ampliación *de facto*, sino también a la exportación asistida de un *standard* o práctica nacional a todo el ámbito comunitario. En el juego de interacciones, tampoco está de más advertir la existencia de las que podríamos denominar Directivas-pecutor, cuya aparición desencadena una actividad legislativa complementaria en ámbitos conexos: la Directiva sobre trato igual en materia de salarios fue seguida de un amplio número de Directivas sobre otros aspectos del trato igual, por ejemplo, aun cuando cabe también hallar otros casos donde el desarrollo fue programado desde un principio. Podríamos hablar de «familias» de Directivas laborales: así, las de no discriminación¹⁶, las de seguridad y salud¹⁷, pero también las de crisis de empresa¹⁸, y las de información y consulta¹⁹.

Creo haber señalado cómo lo mercantil se encuentra profusamente entre las motivaciones de las normas sociales comunitarias hasta nuestros días. Si comparamos las Directivas ordinarias con aquéllas otras que respaldan simplemente un acuerdo colectivo europeo, podremos preguntarnos si existe alguna línea divisoria entre ambos tipos, es decir, si la Comisión deja a la iniciativa de las partes sociales algún ámbito específicamente laboral, mientras que asume para sí los aspectos socio-mercantiles, por así decirlo. La propia mecánica establecida por el Tratado impide establecer tal delimitación, pues las partes sociales pueden decidir un acuerdo en cualquier tema que le plantee la Comisión (art. 138 TCE). Más bien el interés de las autoridades comunitarias en promulgar Directivas surgirá cuando una materia incida gravemente en la competencia económica, de modo

que se hallarán proclives a dejar en manos de las partes sociales los aspectos que no incidan de semejante forma.

2.2.2. El empleo

El empleo, y sobre todo el pleno empleo, pueden ser considerados como el buque insignia del impulso social de la Comunidad Europea, que atraviesa tangencialmente el impulso mercantil al carecer de ingredientes económicos como los que, por el contrario, disponen la libre circulación o la seguridad social²⁰. Aunque al principio carece el Tratado de la mención a un alto nivel de empleo²¹, que aparecerá luego, en 1957 habla no obstante de la creación de un Fondo Social Europeo, para mejorar las posibilidades de empleo de los trabajadores y contribuir así a la elevación del nivel de vida (art. 3 y 123 ss.). También aparece como tarea de la Comisión el promover una estrecha colaboración entre los Estados miembros en el ámbito social, particularmente en materias como el empleo (art. 118). Un aspecto muy relacionado con éste, el de la formación profesional, viene contemplado en el art. 127, al instar a la Comisión a desarrollar una política en dicho ámbito que refuerce y complete las acciones de los Estados miembros. No es gran cosa, pese a lo cual permanecerá inalterado en las décadas siguientes con

²⁰ Al menos en los primeros años de la Comunidad Europea, cuando las ventajas de una mayor ocupación hubieran quedado compensadas por las desventajas del aumento de salarios, hasta que en 1973 sube el precio del petróleo en lo que sería la gran crisis mundial protagonizada por la OPEP.

²¹ Si bien el originario art. 117 hablaba de la necesidad de promover la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de la mano de obra para permitir su «*egalisation*» en el progreso. En cambio el Tratado CECA atribuye a ésta la misión de contribuir al desarrollo del empleo y de salvaguardar la continuidad del empleo (art. 2), y de asegurar el reemplazo de la mano de obra disponible en el carbón y el acero (art. 56). Acaso por ello B. BERCUSSON habla de dos estrategias en contraste, la de la CECA, activa en el mercado de trabajo, y de la CEE, de no intervención (*European Labour Law*, 43 ss.).

¹⁶ Directivas 75/117, 76/207, 79/7, 86/613, 2000/43, 2000/78, y 2002/73.

¹⁷ Directiva Marco 89/391, y dieciseis Directivas específicas hasta el momento derivadas de aquélla. Anteriormente a la Directiva Marco, Directivas 78/610, 80/1107, 82/501, 82/605, 83/477, y 88/364.

¹⁸ Directivas 80/987, 98/59, 98/50, 2001/23, 2002/74.

¹⁹ Directivas 95/45, 2001/86, 2002/14, y 2003/72.

el Acta Única Europea y en el Tratado de Maastrich, donde los nuevos artículos 118 A y 118 B no tratan el empleo.

En realidad el esfuerzo comunitario se concentra en las medidas destinadas a facilitar el acceso al empleo de los trabajadores migrantes –libre circulación de trabajadores– y a la concesión de subvenciones en el marco del Fondo Social Europeo. La Comunidad pasa de puntillas por la gran época de las reconversiones industriales, a pesar del amplio número de dictámenes que el diálogo social inaugurado en Val Duchesse dedica a los temas de empleo y formación²², y solo en el Tratado de Amsterdam aparece ya una preocupación por la coordinación de las políticas nacionales de empleo (art. 3.1.i) y un Título VIII dedicado al empleo, donde se establece una estrategia coordinada al respecto, autorizando al Consejo a adoptar medidas de fomento *no armonizadoras* (art. 129), y a crear un Comité de Empleo con representantes de la Comisión y de los Estados miembros (art. 130)²³, al objeto de coordinar las políticas nacionales, para lo cual deberá *consultar* a los interlocutores sociales. Desde 1970 existe un Comité Permanente de Empleo de distinto signo, formado mayoritariamente por sindicatos y asociaciones empresariales²⁴.

²² Coloquios de Val Duchesse, Dictámenes sobre empleo (1986), Formación (1987), Adaptación a los empleos (1987), Movilidad y empleo (1990), de nuevo Formación (1990), Inserción Profesional (1990), Acceso a la formación (1991), Diplomas formativos (1992), Empleo (1992), Formación profesional de mujeres (1993), Educación y formación (1994), Formación profesional y paro (1995), Crecimiento con empleo (1995).

²³ Decisión 97/16/CE del Consejo, de 20 de diciembre de 1996, sustituida por la Decisión CE, de 24 de enero de 2000. Proviene del Consejo Europeo de Madrid, diciembre de 1995, el cual consideró necesario crear cuanto antes una estructura estable para asistir al Consejo en el ámbito europeo. La denominación inicial de este órgano era la de Comité de Empleo y del Mercado de Trabajo. Está formado por dos representantes de la Comisión y dos por cada Estado miembro.

²⁴ Decisión 70/532/CEE del Consejo, de 14 de diciembre de 1970, sustituida por la Decisión CE, de 9

Dos hipótesis cabe extraer de cuanto llevamos visto sobre el empleo en la UE:

1ª) El mercado común, principal vía de armonización de las condiciones de empleo y del propio empleo contemplada inicialmente por el Tratado fundacional en 1957, ha llevado más bien hacia una dispersión, por la competencia entre sistemas, cada vez más fuerte en un contexto de economía globalizada. El equilibrio espontáneo se convierte, en realidad, en una diferenciación acentuada, como indicaban Roccella y Treu a mediados de los años noventa²⁵.

2ª) Sin embargo las medidas de acción puestas en marcha por la Comunidad al constatar la conveniencia de políticas activas son más bien de tipo financiero o de cualquier otra forma que no sea la intervención normativa. El Fondo Social, las Directrices de Empleo y el Comité Permanente de Empleo constituyen los ejemplos más prominentes de cuanto digo.

Sin embargo cabe plantearse si, en el cúmulo de matices necesarios para equilibrar tantos intereses contrapuestos, la Comunidad no ha pensado en una intervención normativa más solapada, realizada por terceros con el respaldo de la autoridad comunitaria.

2.2.3. *Negociación colectiva europea y empleo*

La intervención a la que me refiero es, por supuesto, la producida por los interlocutores

de marzo de 1999. Está formado por diez representantes sindicales, coordinados por la CES, diez patronales, coordinados por UNICE, y una representación no especificada de la Comisión y del Consejo, debiendo reunirse dos veces al año como mínimo.

²⁵ *Diritto del Lavoro della Comunità Europea*, Cedam, Padua 1995, pág. 31. En todo caso, la armonización funcionalista, dirigida a eliminar las barreras del mercado, podía llevar los *standards* laborales hacia la desregulación, no hacia el progreso: D'ANTONA, M., «Armonizzazione del lavoro e federalismo nell'Unione Europea», *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile* 1994, 400 ss.

sociales en el curso de la negociación colectiva europea. Los orígenes de una tercera vía se remontan a la Recomendación del Consejo de 22 de julio de 1974, donde constata la dificultad de dictar normas comunitarias sobre jornada y vacaciones pagadas ante la falta de competencias legislativas de algunos Estados miembros, y auspicia la negociación colectiva en la materia²⁶. Como se sabe, hasta el momento ha dado origen a varios acuerdos colectivos de carácter intersectorial y sectorial a los que el Consejo ha apoyado mediante Directivas en base al artículo 139.2 TCE. ¿Qué rasgos específicos de dicha negociación pueden ser de interés para el fomento del empleo?

Hasta el momento la negociación a nivel europeo carece de homogeneidad temática, funcional y aplicativa, de manera que vale la pena esperar aún cierto tiempo para ver su evolución.

En efecto, los temas son demasiados dispersos como para poder afirmar una dedicación concreta a ciertos bloques de problemas; a lo sumo cabe deducir que hasta el momento los actores sociales han mostrado sus preferencias por las condiciones de trabajo de grupos desfavorecidos de trabajadores²⁷, así como por desarrollar los aspectos sectoriales de la Directiva sobre jornada²⁸.

Tampoco existe una homogeneidad funcional entre los convenios europeos, desde el punto y hora en que unos son intersindicales

²⁶ El Reglamento 543/69, no obstante, había regulado la jornada en el transporte por carretera. Hasta la Directiva 93/104 no quedan superadas tales dificultades, de modo bien exhaustivo por cierto.

²⁷ Acuerdos colectivos europeos sobre discriminaciones, tiempo parcial o trabajo temporal, e incluso permiso parental, respaldados por las Directivas 97/80, 97/81, 1999/70 y 96/34.

²⁸ Acuerdos colectivos europeos sobre jornada de marinos (respaldados por las Directivas 1999/63 y 1999/65), jornada de personal de vuelo de aviación civil (respaldado por Directiva 2000/79) y jornada en carretera (respaldado por la Directiva 2002/15).

y otros sectoriales, estos últimos los de jornada en el transporte.

Por último, tampoco ofrecen una misma fuerza aplicativa, pues si bien algunos de ellos se proclaman Acuerdos Marco y efectivamente lo son, otros muestran una concreción y detalle más propios de un convenio inmediatamente ejecutivo en los Estados miembros.

El entusiasmo de las partes sociales parece haberse agotado después de adoptar los acuerdos sobre el teletrabajo²⁹, y la determinación de las autoridades comunitarias por apoyar tal vía de intervención normativa ha hecho un alto con la negativa a promulgar una Directiva de refuerzo de dichos acuerdos. La colaboración permanente entre los actores sociales europeos y las autoridades comunitarias se desvanece después de un momento de idilio, y del distanciamiento no solo hemos de culpar a las dificultades surgidas en el camino³⁰, sino a la maduración de las partes sociales, cada vez más proclives a utilizar sus propias vías de aplicación desde, al menos, el Congreso de Helsinki de 1999³¹, y a internarse en la negociación colectiva sectorial e interregional, todavía sin resultados concretos

²⁹ Acuerdo europeo sobre teletrabajo en las telecomunicaciones, de 17 de febrero de 2001; Acuerdo europeo sobre teletrabajo en el comercio, de 21 de abril de 2001; y Acuerdo Marco europeo sobre teletrabajo, de 16 de julio de 2002.

³⁰ La impugnación de UEAPME a la Directiva sobre Permiso Parental, que reforzaba el Acuerdo europeo al respecto, vino resuelta por la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 17 de junio de 1998, UEAPME T-135/96. Y la lista de sentencias contrarias o condenatorias de la trasposición mediante convenios colectivos vino aumentada por la de 21 de octubre de 1999, Comisión c. Gran Ducado de Luxemburgo C-430/98.

³¹ Resolución del Congreso «Towards an European System of Industrial Relations», y Resolución subsiguiente adoptada por el Comité Ejecutivo del CES en diciembre de 2000 sobre una Guía de Coordinación (*Coordination Guideline*) de la negociación colectiva. Se trata de intercambio de información sobre salarios y otras condiciones de trabajo en relación con la productividad y la inflación.

excepto en materia de jornada en el transporte, como vimos³². De tan diversas experiencias cabe resaltar el proyecto coordinado por la CES para ocho Consejos Sindicales Interregionales en el año 2000 dirigido al establecimiento de directrices conjuntas «para evitar el *dumping* social y salarial», el cual ha permitido a tres de ellos elaborar un estudio comparativo de la negociación colectiva en ciertos sectores.

Quedaría por hablar del diálogo social sectorial que se desarrolla en los veintiocho comités sectoriales de diálogo social reorganizados en enero de 1999 conforme a la Comunicación de la Comisión sobre diálogo social de mayo de 1998. Hasta el momento no hay instrumentos colectivos normativos que reseñar, aunque sí una multitud de declaraciones, directrices, comunicados conjuntos y acuerdos marco con mero valor orientativo y no vinculante. Su importancia en este capítulo carece, pues, de relieve.

Ahora bien: el hecho de no existir una negociación colectiva europea sobre el empleo no obsta a que la Unión Europea fomente dentro de los Estados miembros a los pactos territoriales sobre empleo (PTE) y las iniciativas locales de empleo (ILE) en donde los interlocutores sociales tienen un papel privilegiado. El cometido de este análisis consiste en detectar y valorar los estímulos comunitarios a tales iniciativas, sin entrar en el detalle de las mismas.

³² Por ejemplo, el Consejo Sindical Interregional «Tres Fronteras» –Bélgica, Francia y Luxemburgo– concluyó un estudio en julio de 2001 comparando los salarios en las regiones fronterizas de los tres países, donde se aprecian diferencias notables. Los sindicatos metalúrgicos de la Declaración de Doorn continuaron sus reuniones informativas. Ver en general sobre tales experiencias el *Tercer Informe Anual sobre Coordinación de la Negociación Colectiva en Europea*, del Comité CES sobre Negociación Colectiva, de 22 de octubre de 2002, y CES, *X Congreso*, Praga 26-29 de mayo de 2003, «Informe de Actividades 1999-2002».

3. LA OPCIÓN GESTORA. PACTOS TERRITORIALES E INICIATIVAS LOCALES DE EMPLEO. EL *SOFT LAW* Y EL MÉTODO ABIERTO EN MATERIA DE EMPLEO

Desde que el Tratado incorporó como objetivo la obtención de un alto nivel de empleo en los Estados miembros³³, diversos Consejos Europeos dejaron claro que esta materia era una alta prioridad en la Unión, y no solo un Título más en el Derecho originario. La evolución del tema ha sido meteórica, y bien merece una breve síntesis de los hitos relevantes. El Consejo de Luxemburgo de 1997 puso en marcha el llamado «proceso de Luxemburgo», con Directrices comunitarias de empleo y Planes nacionales coordinados con ellas³⁴; el Consejo de Viena de 1998 determinó los objetivos de las Directrices y convocó a un pacto europeo por el empleo³⁵; el Consejo de Lisboa de 2000 generó un método abierto de coordinación entre los planes de empleo y fijó unos objetivos porcentuales de incremento de empleo hasta el año 2010; el Consejo de Niza de 2000 estableció la Agenda Social Europea, sobre incremento de las tasas de empleo, mejora de la calidad de los puestos de

³³ Art. 2 del Tratado constitutivo, modificado por el art. G del Tratado de la Unión Europea, Maastrich 1992. RHODES, «The Social Dimension after Maastrich: Setting a New Agenda for the Labour Market», *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, invierno de 1993, 297 ss.

³⁴ Se trata de un reforzamiento de algo ya existente, el Marco Comunitario de Apoyo y los Planes de Acción nacionales: Comisión CE, *Crecimiento, competitividad y empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*, Boletín de las Comunidades Europeas, suplemento 6/1993; Comisión CE, *Community-Wide Framework for Employment*, COM(93) 238 final, Bruselas 26-5-1993; Comisión CE, *El empleo en Europa*, Luxemburgo 1993.

³⁵ El Consejo Europeo de Amsterdam de 1997 y su Resolución sobre Crecimiento y Empleo, de 16 de junio de 1997, dieron inicio a la Estrategia y a las Directrices anuales de empleo. Sobre el Pacto europeo, FODEN, D., «The Stablishment of the European Pact for Employment», en ETUI, *European Trade Union Yearbook 1999*, Bruselas 2000, 241 ss.

trabajo y otras cuestiones; y el Consejo de Estocolmo de 2001 determinó objetivos a medio plazo, hasta el 2005, y reforzó el objetivo de la calidad de los puestos de trabajo.

Al mismo tiempo, el Fondo Social Europeo sufrió una profunda reconversión en el Reglamento 1784/99, donde queda orientado a la promoción de un elevado nivel de empleo, y, en especial, a las acciones emprendidas en virtud de la Estrategia europea de empleo y de las Directrices anuales sobre empleo (art. 1)³⁶. La novedad más acusada consiste en que, mientras los antecedentes del Marco comunitario se movían dentro de la aplicación del Fondo Social Europeo, es ahora este Fondo el que en buena medida queda supeditado a las Directrices y Planes.

Las Directrices para el empleo profundizan en los cuatro pilares conocidos, de empleabilidad, desarrollo del espíritu empresarial, adaptación al cambio de trabajadores y empresas, e igualdad de género, para lo cual impelen a los Estados miembros a establecer una asociación global con los interlocutores sociales para la aplicación, el control y el seguimiento de la Estrategia de Empleo, y anima a estos últimos a intensificar su apoyo al proceso de Luxemburgo invitándolos a *garantizar* la efectiva puesta en práctica de las directrices y a informar sobre sus contribuciones más significativas en ciertos temas³⁷. Hay una apelación a los interlocutores sociales europeos para apoyar los esfuerzos de los nacionales, y a informar de tales esfuerzos³⁸. El llamado al diálogo social y la

³⁶ Sin embargo, la reordenación de sus fines es quizá la peculiaridad más acusada del FSE en sus años de existencia, con hasta cinco fases distintas hasta 1992, al punto de que se ha llegado a decir que su historia es la historia de los desplazamientos de cobertura: MARTIN VALVERDE, A., *El Fondo Social y la política de empleo en la Comunidad Europea*, Madrid 1986.

³⁷ Decisión de 22 de julio de 2003 (DOCE L-197, de 5 agosto 2003), Directrices sobre política de empleo, Anexo, último epígrafe.

³⁸ *Ibidem*.

negociación colectiva varía en las Directrices anuales, pero hay una línea continua cuando de formación profesional se trata³⁹. Se advierte en las últimas Directrices, sin embargo, un ligero distanciamiento de la Comisión frente a los interlocutores sociales nacionales, pues ya no pide a los Estados con la misma insistencia de antes el acudir a ellos para la ejecución de las medidas de empleo⁴⁰.

Las Directrices apoyan algo ya existente desde hace años en Europa y EEUU: los Pactos Territoriales para el Empleo (PTE) y las Iniciativas Locales de Empleo (ILE)⁴¹, así como la formación profesional. En efecto, la lucha contra el desempleo ha estado siempre focalizada en las regiones más deprimidas y en las localidades donde el cierre de empresas ha provocado un agudo déficit de empleos. Los esfuerzos italianos por las «*regioni terremotate*» de Basilicata y Campania configuran ejemplos con muchos paralelos en Alemania o Francia, mientras que en España práctica-

³⁹ Así, ver Directrices para 1998, Resolución CE 98/C 30/01, de 15 de diciembre de 1997, Anexo, I.1. Directrices para 2002, Decisión de 18 de febrero de 2002, Anexo, letra C. Directrices para 2003, cit., Anexo, epígrafe sobre gobernanza y cooperación en la aplicación de las Directrices de empleo, «desarrollo de los recursos humanos».

⁴⁰ En las del año 2002, sobre todo en materia de formación complementaria y de adultos, los interlocutores sociales vienen invitados a negociar y adoptar medidas para aumentar la adaptación de los trabajadores y la competitividad de las empresas (Directrices para 2002, Decisión de 18 de febrero de 2002, Anexo, letra C). Sobre todo respecto a las acciones locales y regionales en favor del empleo, los Estados deberán recurrir a los agentes regionales y locales, incluidos los interlocutores sociales, para llevar a la práctica la Estrategia Europea de Empleo (*Ibidem*, Anexo, Objetivo II.10). En cambio, en las Directrices para 2003, cit. Anexo, último epígrafe, se habla siempre de «invitar a los interlocutores sociales».

⁴¹ Programas comunitarios de empleo en las regiones comenzaron en 1986 con doce regiones, y en 1988 se ampliaron a veinticuatro, bajo el nombre de Programas Leda: Comisión CE, *Europe Sociale* 3/1990, pág. 55. Comisión CE, *Mercado interior. Situación a 1 de enero de 1993. Política social de la Comunidad*, 6 (1993), pág. 24.

mente todas las Comunidades Autónomas han llegado a acuerdos tripartitos con los interlocutores sociales sobre el Empleo y el Desarrollo Industrial⁴². Un análisis realizado por el Consejo Económico y Social en 1998 sobre los ochenta y nueve PTE subvencionados por la Comisión, indicaba como una de las objeciones más importantes realizadas por los expertos era la falta de cultura de concertación negociada, e incitaba a los interlocutores sociales a ir más allá de la concertación para participar verdaderamente en el desarrollo⁴³. Para el Consejo Económico y Social, patronales y sindicatos habían adoptado un enfoque totalmente nuevo para cooperar en los PTE, en una suerte de feliz contaminación de los papales respectivos, donde los empresarios van más allá del beneficio económico, y los sindicatos se responsabilizan en las decisiones. En cuanto a las Iniciativas Locales de Empleo, los diecinueve yacimientos de empleo identificados conforme al art. 10 del Fondo Europeo de Desarrollo Regional muestran algunas debilidades, pues los empleos creados en el tercer sector de la economía tienen algo de artificial al subsistir inicialmente gracias a las subvenciones, por lo que son aceptables solo como una solución intermedia o pasajera para el trabajador; siendo una condición inexcusable para que no se traduzca en una nueva forma de explotación y desregulación el que este proceso esté controlado y regulado en estrecha concertación entre los interlocutores sociales y la administración pública a través de la contratación y la legislación preventiva. En esta misma lógica, los servicios de colocación y las actividades de formación deben ser objeto de profundas modificaciones, dice el Informe. Los PTE pueden constituir también un foro de deba-

⁴² Por ejemplo, el Pacto Andaluz por el Empleo y la Actividad Productiva de 13 de febrero de 1995, con renovaciones hasta el presente, entre la Junta de Andalucía, la Confederación de Empresarios de Andalucía, Unión General de Trabajadores y Comisiones Obreras.

⁴³ Dictamen CE 98/C 407/13 sobre Pactos Territoriales para el empleo, DO 28 de diciembre, punto 4.5.

tes, análisis e intervenciones en este sentido⁴⁴.

En cuanto a la formación profesional, ya de antiguo existió el Programa Force de apoyo comunitario a las políticas nacionales⁴⁵, pero la convergencia europea se resiente de las diversas mentalidades nacionales y también de la distinta estructura económica entre países miembros, lo cual permite a Alemania disponer de un modelo de aprendizaje dual y personalizado, envidia de los demás países⁴⁶, mientras que «en España, Grecia y Portugal la formación profesional está subdesarrollada, marginalizada por el énfasis a la educación académica, subfinanciada y pobremente administrada», como indicaba Rhodes hace algún tiempo⁴⁷. Pese a todo, la formación ha disfrutado de un impulso espectacular en los últimos años en todos los países, convertida en la varita mágica de la empleabilidad, y los interlocutores sociales se han aplicado a su mejora con entusiasmo, al tiempo que los poderes públicos desembolsaban cuantiosas sumas, no siempre bien administradas. No es el cometido de este análisis el estudiar la actuación de los interlocutores sociales nacionales, sino las orientaciones comunitarias, citadas más arriba. Pero la incorporación de sindicatos y patronales a la administración de los fondos para la formación además de su intervención en la elaboración de las normas, parece que dista mucho de ser perfecta⁴⁸.

⁴⁴ *Ibidem*, 5.5.1

⁴⁵ Decisión 90/267/CEE.

⁴⁶ SCHMID, «Coordinación flexible: el futuro del sistema dual desde la perspectiva de la política del mercado de trabajo», *CEDEFOP* 1/1992, 53 ss. BOULAYOUNE y JORY, «Pratique de traitement individualisé du chômage dans les dispositifs publics: le cas des actions d'insertion et de formation», *Travail et Emploi* 55.1 (1993), 83 ss.

⁴⁷ «The Social Dimension», pág. 314. La formación profesional como fenómeno de *parking* de jóvenes, en DOUKAKIS, APOSTOLIDIS, PAPANTHEODOSIUS, BOUZAKIS, «Enseignement et formation technique et professionnels. Le rôle des partenaires sociaux. Le cas de la Grèce», *CEDEFOP*, Berlín 1989, 74.

⁴⁸ España verá descontados en 2003 la cantidad de 105 millones de euros de los Fondos Sociales Europeos

Como síntesis de cuanto hemos visto, creo que la Comunidad Europea ejerce en materia de empleo una actuación plenamente subsidiaria, tanto vertical como horizontal, dentro de la cual estimula cuanto puede la actuación de los interlocutores, cualquiera que ésta sea. La influencia de los actores comunitarios sobre sus afiliados nacionales se ejerce a través de los innumerables acuerdos no vinculantes, declaraciones o tomas de posición dentro de los comités sectoriales de diálogo social.

Un método abierto con intercambio de información y con *soft laws* orientativas que ante todo está sirviendo para provocar la convergencia en la medidas de empleo nacionales, impulsar las buenas prácticas en los Estados miembros, y espolear a los interlocutores sociales a tomar en serio la cuestión de las políticas activas de empleo, y no solo las políticas preventivas en las reestructuraciones de empresas⁴⁹. Quizá por ello la Comisión ha invitado a los interlocutores sociales europeos a presentarle un informe anual sobre las

por el fraude cometido en los cursos de formación continua en las empresas, administrados por FORCEM, un ente bilateral gestionado por la patronal y los sindicatos. La formación continua se rige en España desde 1993 por Acuerdos Interprofesionales. Ha de tenerse en cuenta el enorme incremento en el número de participantes y en la financiación estatal: si en 1993 participaban 300.000 alumnos, en el 2003 eran 1.700.000. El escándalo en el propio país ha llevado a la promulgación del Real Decreto 1046/2003, de regulación del subsistema de formación continua, y el Real Decreto 683/2002, de reforma de las funciones y procedimiento de la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo en España.

⁴⁹ Para el período entre enero del 2002 y diciembre del 2006 la Comisión utilizará 55 millones de euros en financiar estudios, evaluaciones e intercambio de experiencias, entre los cuales se priman los estudios sobre medidas para alentar a los interlocutores locales y regionales a aplicar la estrategia europea para el empleo. Para llevar a cabo el proyecto, la Comisión establecerá los vínculos necesarios con el Parlamento Europeo y con los interlocutores sociales y mantendrá con ellos cambios de impresiones periódicos (arts. 4.4.c y 11 de la Decisión 1145/2002/CE, de 10 de junio, relativa a medidas comunitarias de estímulo al empleo).

contribuciones del diálogo social⁵⁰, y se ha establecido un Programa de Trabajo entre UNICE/UEAPME, CEEP y CES para los años 2003 a 2005, que respecto al empleo propone la celebración de varios encuentros y seminarios, seguimientos e informes, sobre aprendizaje, economía sumergida, discapacidad, igualdad de oportunidades y otras cuestiones⁵¹. Pues para la Comisión, el diálogo social es un instrumento adecuado y valioso para manejar la problemática del empleo, integrándose dentro de los principios de responsabilidad social de las empresas⁵².

4. LA OPCIÓN DE CONTROL: IMPLICACIÓN EN LA EMPRESA

Como se sabe, por implicación de los trabajadores debemos entender la información, la consulta, la participación y cualquier otro mecanismo mediante el cual los representantes de los trabajadores pueden influir en las decisiones que se adopten en la empresa. En tal sentido podemos considerar a las cuatro Directivas sobre implicación de los trabajadores como excelentes medios para conocer los planes de reestructuración de las empresas europeas con un peligro potencial de despidos y otras soluciones traumáticas para el empleo y, a través de la información, llegar a una consulta y/o negociación en favor del mantenimiento de los puestos de trabajo o de la recolocación del personal excedente.

Aunque el control de las actuaciones de reestructuración, *down-sizing* y *outsourcing* configura el objetivo más inmediato en la con-

⁵⁰ Comunicación de la Comisión sobre «Diálogo Social Europeo, fuerza de modernización y cambio» COM (2002) 341 final.

⁵¹ El Programa de Trabajo fue presentado en la Cumbre del Diálogo Social Europeo, Bruselas, 28 de noviembre de 2002.

⁵² Comunicación de la Comisión sobre «La responsabilidad social de las empresas: una contribución empresarial al desarrollo sostenible», COM (2002) 347 final, de 2 de julio de 2002.

servación del empleo para los comités de empresa europeos⁵³, para la información y consulta en empresas nacionales y para la implicación de los trabajadores en la sociedad anónima y en la sociedad cooperativa europea, no cabe duda que la presencia de los representantes de los trabajadores en órganos permanentes de la empresa donde llega información vital sobre recursos financieros, proyectos de inversión y otras cuestiones de proyección futura, permite aplicar los beneficios del diálogo social al nivel microeconómico.

En este sentido, los requisitos subsidiarios de los comités de empresa europeos aluden a la información debida sobre «la estructura, la situación económica, y financiera, la evolución probable de las actividades, la producción y las ventas, la situación y evolución probable del empleo, las inversiones, los cambios sustanciales que afecten a la organización, la introducción de nuevos métodos de trabajo o de nuevos métodos de producción, los traslados de producción, las fusiones, la reducción del tamaño o el cierre de empresas, de establecimientos o de partes importantes de éstos, y los despidos colectivos»⁵⁴.

Por su parte, la información y consulta en las empresas nacionales que dispone la Directiva 2002/14/CE hace referencia a la evolución reciente y probable de las actividades económicas y de la situación de la empresa o centro de trabajo, así como la del empleo y las eventuales medidas preventivas previstas para salvaguardarlo, y sobre las decisiones que pudieran provocar cambios sustanciales en la organización del trabajo y en los contratos de trabajo (art. 4.2).

En cuanto a la implicación en las sociedades anónimas europeas, el órgano de representación será informado de «la estructura, la

situación económica y financiera, la evolución probable de las actividades, de la producción y de las ventas, la situación y la evolución probable del empleo, las inversiones, los cambios sociales relativos a la organización, la introducción de nuevos métodos de trabajo o nuevos procesos de producción, los traslados de producción, las fusiones, reducciones de tamaño o cierres de empresas, de establecimientos o de partes importantes de éstos, y los despidos colectivos»⁵⁵.

Aun cuando la trayectoria de las representaciones laborales instauradas por las Directivas más recientes todavía pertenece al futuro, los cerca de setecientos comités de empresa europeos ya existentes han deparado un importante vuelco en el control de los planes de empleo de las multinacionales⁵⁶.

El papel de los interlocutores sociales en la promoción del empleo y la gestión de la fuerza de trabajo, después de lo dicho, asume claramente un papel intermedio, condicionado por el tipo de interés y por la capacidad que las organizaciones sindicales y empresariales poseen en este campo. A medida que se alejan del contrato de trabajo y la relación laboral, la importancia de su rol va disminuyendo. Sin embargo lo anterior no supone infravalorar el papel del diálogo social, sino más bien ubicarlo en su contexto apropiado, que es la empresa. Las nuevas normas europeas sobre implicación y participación de los trabajadores a buen seguro forzarán a la consulta y negociación en el llamado «mercado interno del empleo», con toda su problemática de traslado de factorías, reconversión de las existentes y reorganización productiva en el seno de los grupos multinacionales de empresas, un ámbito nada desdeñable y de primerí-

⁵⁵ Anexo, parte 2.b, de la Directiva 2001/86/CE.

⁵⁶ Aun queda un elevado número de multinacionales por constituir su comité, pues el número total de grupos de empresa internacionales afectados por la Directiva se eleva a mil ochocientos sesenta y cinco: KERCKHOFFS, P., *European works councils. Fact and Figures*, European Trade Union Institute, Bruselas 2002, 33.

⁵³ Véase, por ejemplo, BUSCHAK, *Mergers and Restructuring. ETUC practical guide*, Bruselas 2002.

⁵⁴ Anexo, apartado 2, de la Directiva 94/45/CE.

sima importancia. Junto a ello, los mercados de trabajo locales, regionales y nacionales reciben ya una fuerte presión sindical y empresarial en cuanto al control de la gestión pública y privada de los sistemas de empleo, y ya comienzan a producirse los primeros pasos del control sobre la política de empleo europea por las partes sociales. La formación profesional continua, en fin, ha sido siempre un objetivo frecuentado por el diálogo social, acaso más por interés de las organizaciones empresariales que de los sindicatos, cuya gestión atraviesa una crisis que deseamos todos sea de crecimiento.

El proyecto de Constitución europea no ofrece demasiadas posibilidades de acción a las partes sociales, pues el capítulo sobre la ocupación permanece construido sobre una débil estructura institucional con nervadura insuficiente, como dice Veneziani, y la política social queda confiada al impulso de la cooperación entre los Estados miembros, al método abierto de coordinación⁵⁷. Pero si la ocupación aparece ahora como expresión de la ciudadanía social, un nuevo enfoque tutelar surge para las partes sociales, que si bien no es vislumbrado por el proyecto, resultará de los cimientos que el mismo ofrece.

⁵⁷ VENEZIANI, B., *La Costituzione europea: tra Erasmo da Rotterdam e le icone della solidarietà*, Jornadas Andaluzas de Derecho del Trabajo, Málaga 2003, pág. 17 del texto multicopiado.

RESUMEN Es discutible el tipo de interés que concurre en los interlocutores sociales, tanto sindicatos como patronales, a la hora de formular y controlar las políticas de empleo y formación. Pero no lo son, en cambio, las alternativas que actúan el hacer de aquellos en la promoción del sistema productivo y de la ocupación: el diálogo social, u opción normativa en su más amplio sentido, comprendiendo incluso la negociación colectiva conforme al art. 139 del Tratado; la opción gestora institucional y autónoma reflejada en los comités paritarios dedicados al empleo; y, en último lugar, la opción de control participativo del empleo, que es de todas las alternativas en presencia la menos definida.

El examen de la opción normativa define el Derecho Social Comunitario como una legislación *antidumping*, con el efecto de dejar a los Estados miembros y a la capacidad de iniciativa de los interlocutores sociales la regulación de cuantas cuestiones laborales no vienen implicadas de modo directo e inmediato en las reglas destinadas a asegurar la libre competencia en los mercados concurrentes, con la señalada excepción de la materia relativa a la seguridad y salud en el trabajo. Tampoco cabe hablar de una negociación colectiva europea sobre el empleo, lo cual no obsta empero a que la Unión Europea fomente los Pactos Territoriales sobre Empleo (PTE) y las Iniciativas Locales de Empleo (ILE) en donde los interlocutores sociales tienen un papel privilegiado.

El examen de la opción gestora pasa por la continua evolución habida desde el Consejo de Luxemburgo de 1997 hasta el Consejo de Estocolmo de 2001 sobre el empleo y la formación profesional, que ha conducido al establecimiento de un Programa de Trabajo entre UNICE/UEAPME, CEEP y CES para los años 2003 a 2005 para estudiar colectivamente los temas centrales del aprendizaje, la economía sumergida, la discapacidad y la igualdad de oportunidades en el empleo.

El examen de la opción de control se vincula al brillante resultado conseguido por los cerca de setecientos Comités de Empresa europeos, imprimiendo un verdadero vuelco en el control de los planes de empleo de las sociedades multinacionales.