

LA POLÍTICA DE EMPLEO COMO INSTRUMENTO DE SOLIDARIDAD

Por el Dr. **BALTASAR DE LA CRUZ RODRÍGUEZ**

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN
- II. EL ARTÍCULO 40.1 DE LA CONSTITUCIÓN
- III. LA POLÍTICA DE EMPLEO COMO INSTRUMENTO DE SOLIDARIDAD
 - A) COLOCACIÓN DE TRABAJADORES
 - B) FOMENTO DE EMPLEO
 - C) PROTECCIÓN DE LOS DESEMPLEADOS
- IV. REFLEXIONES FINALES

I. INTRODUCCIÓN

La idea de solidaridad se desarrolló en tiempos que soplaban vientos muy favorables para ella. Cuando el liberalismo económico empieza a mostrar su dura faz, insensible ante las injusticias sociales, el *estatatismo* (estaba en sus albores) también encontraba serias críticas, y cuando los radicales socialistas, comunistas y anarquistas andaban buscando un término con que sustituir la palabra *caridad*, pareciéndoles un sentimiento caduco y perverso por su rémora religiosa, y la voz *fraternidad*¹ (tan en boga en la revolución de 1789), de un sentimentalismo anticuado, la *solidaridad* aparecerá como el término apropiado, de escasa carga ideológica (posteriormente la adquiriría) y de pujante fuerza científico-positiva.

Las raíces sociales del Derecho Laboral están impregnadas de *solidaridad*, en tanto los logros sindicales, las huelgas y fatigas de la clase trabajadora, no son más que luchas solidarias, por la *solidaridad*, por mejorar las condiciones de vida y de trabajo de los asalariados.

En lo que afecta al plano del Derecho Público, fue el pensamiento de León Duguit el que ha realzado la solidaridad como base del derecho. El objeto de toda norma jurídica no es, según Duguit, el respeto de la autonomía individual o de los derechos públicos subjetivos, sino la solidaridad o necesidad de obligar a todos los individuos a actuar de forma que respeten la autonomía de los otros.

La solidaridad trasciende el ámbito moral y sociológico, elevándose al rango de norma jurídica fundamental de un Estado; el Derecho Constitucional consagra su vertiente política –de Derecho Político–.

En nuestra Constitución también observamos la presencia del sentido de la solidaridad que formula Duguit, tanto en el plano interpersonal como interte-

¹ Bajo el epígrafe de la solidaridad, entendiéndolo éste como factor aglutinante y de vertebración de la sociedad española, Ramón Martín Mateo (en «Manual de Derecho Autonómico», I.E.A.L., Madrid, 1984, pág. 41) afirma que «en la trilogía ideológica revolucionaria la fraternidad acompañaba a los otros dos postulados políticos conocidos. Parece por ello difícilmente asimilable el mantenimiento indefinido de las diferencias de rentas, equipamiento y condiciones de vida, en general, que en la actualidad presentan determinadas regiones españolas. La fraternidad es, a este respecto, una obligada secuela activa de la igualdad, cuya efectividad requerirá el concurso cooperativo de las distintas comunidades del país, para lo que habrán de articularse cauces de concurrencia y mecanismos de interrelación...». Sin embargo, en opinión de J. J. González Encinar (en «El Estado unitario-federal», Ed. Tecnos, Madrid, 1985, pág. 163), equiparar la solidaridad con el tercero de los principios revolucionarios –libertad, igualdad, **fraternidad**–, como hiciera R. Martín Mateo, es ir aparentemente más allá que la propia Constitución española, pero puede significar en la práctica vaciar de sentido a la propia solidaridad. En el plano de las relaciones institucionales la fraternidad puede convertirse, como la **caridad** en el plano de las relaciones privadas, en pobre sucedáneo de la justicia. Concluye señalando que debe ser otro el camino para aclarar el significado del Principio de Solidaridad.

rritorial; partiendo de la existencia de entes territoriales dotados de autonomía, se les exige ciertos comportamientos positivos y que se abstengan de realizar otros, en defensa de los intereses generales, de los cuales han de participar todos. En la medida que la materia de empleo, de iniciativas y políticas de incentivos al mercado de trabajo han sido, como tantas, objeto de descentralización en el Estado autonómico que la Constitución ha perfilado², centraremos el objeto de este trabajo dentro del conjunto de mecanismos solidarios que nutren las haciendas autonómicas. Ahora bien, las CC. AA. intervienen, de *motu proprio* o desde convenios de colaboración con la Administración central, con numerosas medidas de fomento de empleo, atendiendo a grupos especiales de trabajadores, a través del empleo rural y el Fondo Social Europeo –FSE–, con medidas y programas de apoyo a emigrantes, de difusión y fomento del cooperativismo y de la economía social, impulsando iniciativas locales de empleo y desarrollo local, de formación e inserción profesional, de escuelas taller y casas de oficio, etcétera.

El Principio de Solidaridad³ ya está de alguna manera implícito en el Preámbulo de la Constitución cuando menciona el objetivo de alcanzar «un orden económico y social justo»; viene recogido de forma explícita en varios puntos de su articulado, el primero en el Título Preliminar (art. 2), otros artículos que lo tratan son el 40.1, 45.2, 138.1, 156.1 y el 158.2; al margen de las alusiones indirectas al mismo, por ejemplo las de los arts. 9.2, 30.1, 35. 1, 130.1 y 131.1 de nuestra Norma Fundamental, este último cuando alude a la labor del Estado en pos del equilibrio y armonización del desarrollo regional... y una más justa distribución de la renta y la riqueza.

El Principio de Solidaridad no es un principio clásico del Derecho del Trabajo, sino que, en propiedad, se desarrolla en otros ámbitos del Derecho; no obstante, siendo el paro el indicador socio-económico más acuciante a la hora de poner de manifiesto las severas disparidades interterritoriales que presenta el Estado español, nos proponemos estudiar el alcance de la solidaridad en la política de empleo y protección al desempleo.

Al analizar los distintos mecanismos que pretenden, en cumplimiento del art. 158.2 de nuestra Norma Fundamental, hacer realidad la solidaridad, nos encontramos con un instrumento financiero, el Fondo de Compensación Interterritorial (F.C.I.), que si estuviera suficientemente dotado, con la cuantía necesaria, podría paliar el problema del desempleo con mayor alcance, de forma complementaria a la labor que cumplen las prestaciones, contributivas y asistenciales, de la Seguridad Social. Para ello habría que ahondar en el estudio del «funcionamien-

² Ver, por ejemplo, Utrilla de la Hoz, A.; «Las Comunidades Autónomas en la lucha contra la crisis y el paro», en *R. D F y H. P.* núm. 186, noviembre-diciembre 1986, Madrid, 1991, págs. 1313-1336.

³ Ver Serrano de Triana, A.; «Los aspectos jurídicos de la solidaridad como principio», publicado en dos partes, en *A. A.*, núms. 34 y 35, de 14 y 21 de septiembre de 1987, págs. 1961-1972, y 2025-2043, respectivamente.

to» (regulación, resultados, efectos y consecuencias jurisprudenciales) de su puesta en práctica, sin olvidar su «apoyo» en las razones «teóricas» (aportaciones doctrinales), de los distintos instrumentos financieros que aplican y sirven esencialmente al principio de solidaridad. En este sentido, si el objetivo último de las Reformas Laborales que desde hace años se reclaman (por parte de los Empresarios fundamentalmente en aras a abaratar los despidos), es propiciar la creación de más empleo, una mejora cualitativa, aunque no fuera tanto cuantitativa (no se redujera sustancialmente el paro), estaría en mejorar cuando menos el empleo existente, reduciendo su grado de precarización, la temporalidad que afecta a la mayoría de los contratos últimamente celebrados, y que los contratos indefinidos ordinarios pasaran a ser el grueso del empleo existente.

Tras exponer y matizar el principio de solidaridad desde la óptica doctrinal y jurisprudencial, lo que se trataría es de contrastar hasta qué punto ese principio está presente, se hace realidad, por ejemplo en la puesta en marcha de los distintos mecanismos financieros comprendidos en el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en particular, o en la política económica en general (entiéndase comprendidos aquí tanto las actuaciones derivadas de los poderes centrales como supranacionales -U.E.-)⁴. La motivación de esta pretensión pudiera parecer que se aleja de lo estrictamente jurídico, la realidad es que entra de lleno en lo económico, con ello se trataría de comprobar hasta qué punto se cumple el mandato constitucional contenido en el art. 158.2 de nuestra Carta Magna («*Con el fin de...: Hacer efectivo el principio de solidaridad...*»), precepto referido a un instrumento de financiación concreto (el F.C.I.), que atiende a una finalidad concreta (taxativamente expuesta: *la corrección de los desequilibrios económicos interterritoriales*), pero que se hace extensiva (mediante esta interpretación *amplia*) al resto de instrumentos de solidaridad. Aunque cada uno de esos instrumentos⁵ no

⁴ Distinción que hasta cierto punto es *artificial* porque tendríamos que recurrir a los criterios de clasificación de instrumentos de carácter *horizontal*, de tipo *vertical*, etc., y al análisis del saldo financiero de España respecto a la U.E.

⁵ Caben dudas sobre qué podía considerar el constituyente *más relevante* a la hora de salvaguardar bajo el manto protector del principio de solidaridad (ceñido ahora al ámbito de la financiación de las Comunidades Autónomas que regulan los arts. 156, 157 y 158 de nuestra Constitución): *garantizar la prestación* (mediante unas Asignaciones complementarias a la financiación de las Comunidades Autónomas) *de un nivel mínimo en aquellos servicios públicos considerados fundamentales*, o *procurar la reducción de los desequilibrios económicos interterritoriales*. Desde la óptica de los años 1978 a 1981, cabría afirmar que el concepto de *servicios públicos fundamentales* se presentaba como más claro y concreto que el de *desequilibrios económicos interterritoriales* (tal vez más difuso, ajeno a lo estrictamente jurídico, ciertamente complejo, lleno de matices y objeto de un tratamiento, si cabe, más multidisciplinar que el otro); sin embargo el instrumento que atiende al segundo de los objetivos/conceptos expuestos sí ha disfrutado de una concreta aplicación ya desde los Presupuestos Generales del Estado de 1982, ha tenido su desarrollo legislativo (dos leyes, una en 1984 y la actual de 1990) y un devenir práctico rico en incidencias, dificultades, críticas y (algunos) elogios, mientras que las Asignaciones de Nivelación han permanecido dieciséis años *inéditas* (aunque pueda argumentarse que han sido consideradas y atendidas por la puesta en práctica no sólo de otros instrumentos de finalidad diversa y ajena a ellas, sino también por el espíritu del desarrollo del mismo sistema, plasmado en medidas y Acuerdos concretos), aunque no por ello «abandonadas» por un rico debate doctrinal. ¿Porqué ha ocurrido esto,

tenga ese apoyo expreso, puntual, reflejado en el tenor literal de la Constitución.

La dificultad surge (en distintos ámbitos) a la hora de *hacer realidad* esos «sanos propósitos» (**deberes y valores**), recogidos en la Constitución Española, que «materialicen» el Principio de Solidaridad. ¿Cómo se llevan a la práctica esas buenas intenciones? ¿A través de qué mecanismos? ¿Qué Instituciones-Administraciones deben intervenir y con qué grado de corresponsabilidad? ¿Son eficaces en el logro de esos objetivos?

Son varios los instrumentos que entran en juego. Hagamos un rápido repaso de aquellos considerados fundamentales. El primero a considerar sería la PLANIFICACIÓN ECONÓMICA GENERAL, la cual debe responder a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el **desarrollo regional** y sectorial, estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución (art. 131.1 de la Constitución Española), en cuya labor han de colaborar las Comunidades Autónomas (si bien de una forma «consultiva» ya que la potestad es del Gobierno de la nación). Este instrumento se vale, a su vez, de distintas «herramientas» para lograr sus objetivos; entre ellas destacamos dos, la **política de empleo** y la **planificación regional**. Otro/s (son varios), de no menor pretensión, pero más específico y evaluable en sus resultados, recogido en el art. 158.2 de la Constitución Española, es el F.C.I. y, por añadido, el F.E.D.E.R., el F.S.E. y los otros Fondos Estructurales. Para M.^a T. Soler Roch⁶ el fundamento jurídico del F.C.I. está basado en el principio de solidaridad, en la distribución territorial de la dotación global para gastos de inversión, como un modo de actuación del *principio de asignación equitativa de los recursos públicos*. Para Santolaya Machetti⁷, el F.C.I. constituye una modalidad de colaboración financiera, englobando esta fuente de financiación bajo el epígrafe «Los mecanismos de cooperación en materia económica en la Constitución española». El F.C.I. ha tenido un polémico devenir desde que fuera regulado inicialmente por la Ley 7/1984 de 31 marzo (modificada y sustituida por la Ley 29/1990, de 26 diciembre).

El F.C.I. está constituido para cubrir *gastos de inversión*, ya que se parte del supuesto de que destinando los recursos en ellos se procede de la forma más adecuada a lograr el objetivo de un desarrollo regional más equilibrado. Y aquí partió la primera controversia y fuente de distorsiones, ya que el concepto de gastos de inversión dado por la Ley 7/1984 era bastante rígido. Los recursos del F.C.I. son distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas (antes, entre TODAS, y a partir de la Ley 29/1990 sólo entre las más «pobres»). Los Fondos Estructurales de la Comunidad Europea atienden a objetivos y terri-

tal vez porque el artículo 158.2 sí hace mención a que **se hará efectivo el principio de solidaridad** con la finalidad que en dicho precepto expone y sin embargo en el 158.1 **no se refleja ese mandato?**

⁶ Soler Roch, M.^a T., «El Fondo de Compensación Interterritorial: Un análisis jurídico», Separata de *Anales de la Universidad de Murcia*, núm. 6, Murcia, 1984, pág. 27.

⁷ Santolaya Machetti, P., «Descentralización y cooperación», I.E.A.L., Madrid, 1984, página 363.

torios que no coinciden exactamente con el F.C.I. (presentan mayor variedad), aunque presentan notables puntos de conexión entre sí.

Otro instrumento lo representa la exigencia de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español, para lo cual se articularían unas Asignaciones de nivelación con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, tal como señaló el art. 158.1 de la Constitución Española y prevé el art. 15 de la L.O.F.C.A. Tras dieciséis años de «olvido», la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1997 les dota con 10.000 millones a repartir según los criterios que establezca un Grupo de Trabajo, formado a partir del encargo efectuado por Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 23 de septiembre de 1996.

Difícil cabida en el planteamiento que estamos haciendo tienen otros mecanismos de solidaridad; aquellos destinados a paliar los daños provocados por catástrofes naturales. Obviamente, por su misma naturaleza, no podrían incluirse entre los instrumentos de planificación o desarrollo regional, ni dentro de cualquier clasificación ordinaria puesto que su aplicación (eventual e indeseada) es excepcional.

Por último, otro instrumento, más «inmediato» en su aplicación y últimamente muy modificado y reducido en su campo de actuación, lo constituye el sesgo redistributivo con el que se reparte la Participación en los Ingresos del Estado (P.I.E.), a través del Porcentaje de Participación en los Ingresos del Estado de cada Comunidad Autónoma. Esta fuente de financiación incondicionada está sujeta al juego de dos variables (criterios redistributivos): Pobreza relativa y Esfuerzo fiscal, que modifican un «primer» reparto hecho en base a criterios geo-demográficos y administrativos, permitiendo que las Comunidades Autónomas más «pobres» reciban ciertas cantidades que son deducidas, lógicamente, a las Comunidades Autónomas más «ricas». El alcance operativo de este mecanismo de solidaridad se desprende de su peso relativo, cercano al 5% del total del P.I.E. (que en términos absolutos toma mayor relevancia ya que el montante total del P.I.E. rebasa el Billón de Ptas. desde hace varios años). Es un elemento de solidaridad vertical ya que proviene de una fuente Estatal (si bien «actúa» de forma horizontal puesto que implica un plus de ingresos para las comunidades más «pobres» a la vez que una reducción para las más «ricas». Ahora bien, ya desde el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 7 octubre de 1993 y, últimamente, el de 23 de septiembre de 1996, con sus desarrollos normativos correspondientes, se altera profundamente (si bien la modificación no consiste, del todo, en la sustitución y derogación del *Método* anterior) el alcance redistributivo del P.I.E. En realidad se desdobra éste en dos tramos; coexistiendo con el «antiguo» se introduce la participación territorializada del 15% de la recaudación del I.R.P.F. de cada Comunidad Autónoma hasta 1996, y con la cesión de hasta el 30% de dicho impuesto a partir de 1997.

La Planificación Económica es más «abierta» (optativa, en palabras de Torres del Moral) en contraposición a los otros instrumentos descritos, más inmediatos y controlables (de Derecho necesario, en términos del mismo autor⁸).

II. EL ARTÍCULO 40.1 DE LA CONSTITUCIÓN

El art. 40.1 de la Constitución Española introduce una nueva faceta del concepto de solidaridad al consagrar que los poderes públicos tendrán la obligación de promover para el progreso social y económico, una *distribución de la renta regional y personal más equitativa* en el marco de una política de estabilidad económica; por tanto, la solidaridad aspira no solamente a la *reducción de los desequilibrios interterritoriales* de renta, sino también a la compensación de diferencias interpersonales. Por otra parte, pensamos que la *estabilidad económica* a la que alude este precepto, puesto en relación con los 149.1.13 y 149.1.14 de nuestra Constitución, *impone*, en cierta medida, que el grado de autonomía que ejerzan las Comunidades Autónomas (en nuestro caso, fundamentalmente, en el orden tributario) sea restringido por la unidad económica, a través de la cual se procura la solidaridad interregional.

El pronunciamiento que realiza la Constitución acerca de la solidaridad, en su art. 40.1 (dentro del Título I, Capítulo III *Principios rectores de la política social y económica*), en cuanto propugna una **distribución de la renta regional y personal más equitativa**, debe ser puesto en relación con otros artículos de nuestra Carta Magna, el art. 138.1 –en cuanto alude a que el Estado velará por el establecimiento de un equilibrio adecuado y justo **entre las diversas partes del territorio español**–, el 156.1 –hace referencia a que la autonomía financiera estará condicionada por la solidaridad entre todos los españoles–, y finalmente, el art. 158.2 –por lo que respecta a que deben **corregirse los desequilibrios económicos interterritoriales**–. El Tribunal Constitucional, en el F. J. 3.º de la Sentencia 250/1988, de 20 diciembre conecta, al solventar un aspecto del «antiguo» F.C.I. (*asunto que hoy esta «desfasado», no los argumentos jurídicos vertidos por el Alto Tribunal, porque la Ley 29/1990, del «nuevo» FCI modificó profundamente los criterios de reparto del F.C.I.*), los arts. 158.2 y 40.1 de la Constitución, afirmando que... «*La primera objeción que se opone a la distribución del Fondo no es compartida por este Tribunal⁹, pues dicha distribución corresponde a las Cortes Generales (arts. 158.2 y 74.2 de la C. E. y 16.1 de la L.O.F.C.A.), a las que compete también por lo mismo, la determinación de los porcentajes del Fondo que se habrán de distribuir según los correspondientes criterios, determinación que, de nuevo, responde a estimaciones de política legislativa no controvertibles, como tales en esta sede. Sólo procedería la invalidación de tal decisión si ésta resultase manifiestamente*

⁸ Torres del Moral, A., «Principios de Derecho Constitucional Español», vol. 2, Ed. Átomo, Madrid, 1988, pág. 334.

⁹ Se consideraba excesiva la cuantía a repartir por la variable inversa de la renta en el F.C.I., puesto que la definición dada a esa variable por la Ley 7/1984 depararía una distribución del F.C.I. con arreglo al **cuadrado** de la renta por habitante en cada Comunidad.

incompatible con los fines constitucionales que justifican la existencia del Fondo, pero es claro que tal manifestación no puede admitirse respecto a la regla legal que prevé que un 70 por ciento de su cuantía se distribuirá con arreglo a la renta por habitante de cada territorio, porcentaje que no puede decirse en modo alguno desproporcionado si se repara en que la propia Constitución compromete a los poderes públicos con la tarea de lograr una «distribución de la renta regional y personal más equitativa (art. 40.1)».

Al incidir en el *carácter regional* del principio de solidaridad, el artículo 40.1 de nuestra Carta Magna está imponiendo al Estado (como poderes centrales) una responsabilidad y obligaciones que se han de manifestar sobre todo en competencias (diversas) orientadas a promover el *desarrollo armónico* de las distintas Comunidades Autónomas. Aspecto éste que hace referencia, evidentemente, a procurar un equilibrio *económico* territorial, promocionando sectores en declive, incentivando empresas, etc. La Exposición de Motivos de la Ley 50/1985, de 27 diciembre, de Incentivos Regionales para la corrección de desequilibrios interterritoriales, destaca el planteamiento que venimos exponiendo al señalar en su primer párrafo que *«La Constitución, en su artículo 40.1, establece que los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para una distribución de la renta regional más equitativa. Asimismo, en el artículo 138.1 se dice que, para garantizar la realización efectiva del principio de solidaridad, el Estado velará por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo, entre las diversas partes del territorio español. El logro de estos objetivos requiere una actuación del Estado encaminada a fomentar la actividad económica, mediante la concesión de incentivos regionales, en las zonas geográficas menos favorecidas y en aquellas otras que atraviesan especiales dificultades económicas».*

El art. 40.1 *in fine* de la Constitución hace una proclamación de intenciones cuando afirma que la política de estabilidad económica estará orientada al *pleno empleo*¹⁰.

Luego vemos que la Constitución está marcando dos objetivos a la política económica que se ponga en práctica en el conjunto del Estado: 1.º *La Estabilidad* (se supone que mediante el control de los precios y unos niveles de crecimiento mínimos o aceptables) *económica*; 2.º *El pleno empleo*, que condiciona los logros que se alcancen por el objetivo anterior.

¹⁰ Entendemos por *Pleno Empleo*, no que todos y cada uno de los españoles tengan trabajo, sino aquella situación en la cual no existe desempleo ocasionado por insuficiencias de demanda agregada; es decir, todo el desempleo se debe a causas *friccionales o estructurales*. Esto ocurre cuando todos los que desean trabajar a un nivel de salario mínimo (de equilibrio en el modelo clásico keynesiano) pueden hacerlo. El paro estructural viene impuesto por la renovación tecnológica y la automatización que crean nuevas condiciones de producción y con ello una capacitación y experiencia de los trabajadores «nueva» a la que deben adaptarse. Los desempleados estructurales son aquellos trabajadores que, por razones de cualificación no se corresponde con las nuevas demandas. Por otra parte el paro *friccional* viene dado porque un cierto número de trabajadores no encuentra trabajo por causas que hacen referencia a determinados aspectos del funcionamiento de la economía (en la Europa occidental: de «libre» mercado: *—por el grado de proteccionismo que impone la legislación laboral—*); así, por ejemplo, unos están desempleados porque buscan un empleo mejor o porque se han desplazado a una región más próspera, o porque su empresa ha quebrado, etc. Notas extraídas de: Mochón Morcillo, F., «Economía-Teoría y Política»; 2.ª Edición, Ed. McGraw-Hill; Madrid, 1989; pág. 443 y ss.

Sin lugar a dudas, si se materializaran hasta sus últimas aspiraciones el derecho al trabajo que lleva implícito este precepto (recogido de forma expresa en el 35.1 de nuestra Carta Magna: como deber y derecho de todos los españoles) se conseguiría también alcanzar mayores cotas de solidaridad entre todos los españoles¹¹, partiendo de la base de que exista un salario mínimo justo. Si no se logra el pleno empleo (o niveles tolerables de desempleo) es cuando surge la necesidad de una política de subsidios a los desempleados *justa y eficaz*.

La política de empleo como instrumento *solidario*, de redistribución del trabajo, presenta varios flancos: contratación de jóvenes, contratos temporales (la tan de actualidad *flexibilidad laboral*, que apoyan unos y denostan otros, de los contratos de aprendizaje —«contratos basura» para algunos—), las ayudas a sectores determinados, la jubilación forzosa, etc. Dentro de este último campo, la Sentencia del Tribunal Constitucional 22/1981, de 2 julio (caso Cuestión de Inconstitucionalidad sobre Disposición Adicional 5.ª del Estatuto de los Trabajadores por asunto de Despido Laboral), señala en su F. J. 8.º que... «*La política de empleo basada en la jubilación forzosa es una política de reparto o redistribución de trabajo, y como tal supone la limitación del derecho al trabajo de un grupo de trabajadores para garantizar el derecho al trabajo de otro grupo. A través de ella se limita temporalmente al primero el ejercicio del derecho individual al trabajo mediante la fijación de un período máximo en que ese derecho puede ejercitarse, con la finalidad de hacer posible al segundo el ejercicio de ese mismo derecho. La limitación del derecho que la política de empleo a través de la jubilación forzosa lleva implícita no tiene, por consiguiente, su origen y justificación en la realización de una política económica de pleno empleo, de aquí que no pueda afirmarse que con ella se limita un derecho reconocido en el artículo 35 de la Constitución en aras de un principio orientador de política económica recogido en el artículo 40 de la misma*». Prosigue la misma Sentencia, en su F. J. 9.º, párrafo primero, declarando que la política de empleo supone la limitación de un derecho individual consagrado constitucionalmente en el art. 35, pero resultando dicha limitación justificada porque tiene como finalidad un límite reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 29.2.—Reconocimiento y respeto a los derechos de los demás), y se apoya en principios y valores asumidos constitucionalmente, como son la **solidaridad**, la igualdad real y efectiva y la participación de todos en la vida económica del país (art. 9 de la Constitución); dicha limitación queda también justificada por su contribución al **bienestar general** (otro de los límites reconocidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos

¹¹ En este sentido, el párrafo primero del F. J. 8.º de la Sentencia del Tribunal Constitucional 22/1981, de 2 julio, afirmaba que... «El derecho al trabajo no se agota en la libertad de trabajar; supone también el derecho a un puesto de trabajo, y como tal presenta un doble aspecto: individual y colectivo, ambos reconocidos en los artículos 35.1 y 40.1 de nuestra Constitución, respectivamente. En su aspecto individual, se concreta en el igual derecho de todos a un determinado puesto de trabajo si se cumplen los requisitos necesarios de capacitación y en el derecho a la continuidad o estabilidad en el empleo, es decir, a no ser despedidos si no existe una causa justa. En su dimensión colectiva, el derecho al trabajo implica además un mandato a los poderes públicos para que lleven a cabo una política de *pleno empleo*, pues en otro caso el ejercicio del derecho al trabajo por una parte de la población lleva consigo la negación de ese mismo derecho para otra parte de la misma.»

Económicos, Sociales y Culturales) si se tienen en cuenta las consecuencias sociales de carácter negativo que pueden ir unidas al paro juvenil (referencia inequívoca a la *prevención* de la delincuencia, de la drogadicción, etcétera).

El derecho al trabajo *requiere*, para dejar de ser sólo una sana intención y noble proclama, además de *un desarrollo legislativo acertado* (que no entorpezca, sino promocioñe) en sintonía a la realidad laboral y tecnológica de los tiempos que vivimos, fundamentalmente, *una política económica que genere empleo*. Entendiendo que el problema del desempleo tiene tal alcance y gravedad que debería inspirar la globalidad de la política económica, y no sólo aspectos parciales de ella, por muy relevantes que parezcan, por ejemplo, la política regional, la política sectorial, industrial, etc. Si bien, reconocemos, en aquellos países del mundo occidental cuya políticas «parciales», fiscal, industrial, de vivienda, etc., son suficientemente eficaces no tienen la necesidad de plantearse el problema del desempleo desde premisas tan apremiantes, ni recurrir a enfoques tan elevados. No obstante, recordemos que el *pleno empleo* se sitúa entre los objetivos tradicionales de las teorías clásicas de política económica, junto a la estabilidad de precios, el crecimiento económico y el equilibrio exterior.

Si es en tiempos de crisis, que mitigue al máximo sus efectos, y si es en período de bonanza económica, que la aproveche al máximo para reducir el paro al mínimo, dado que los ciclos económicos (por lo menos desde que la Historia económica se presenta como una ciencia «fiable») son una realidad inevitable.

Las herramientas de las que se vale el Estado (Gobierno y demás Órganos Centrales) para procurar alcanzar el pleno empleo desde una política económica eficiente, son varias; las clásicas son:

1.º *Una política fiscal* que estimule la creación de empleo (dentro de la cual la vertiente tributaria se presenta como la más potente, en principio), sin embargo, un adecuado manejo del Gasto Público puede ser tanto o más eficaz en aras de mantener e incrementar el nivel de empleo. Aunque, los medios que servirían más a satisfacer el principio de solidaridad serían las subvenciones y transferencias a familias y *empresas* (que son las que, en definitiva, crean puestos de trabajo).

2.º *Política Monetaria*: mas lejana al objeto de la solidaridad, ya que la alteración de la cantidad de dinero circulante o la modificación de los tipos de interés sólo le afectarán de manera bastante indirecta. Los mecanismos de la Política Monetaria están en manos del Banco de España, el cual, tras la aprobación de su último Estatuto, es independiente de las directrices económicas del Gobierno Central. Cuando se produzca la entrada en la UEM el papel de los Bancos Centrales quedará plegado a la voluntad del Banco Central de la U.E.

- Al margen de las potencialidades *directas* de la política fiscal como herramienta idónea para incentivar el empleo (y desde unas exigencias más estrictas de solidaridad: en aquellos sectores más necesitados, como minusválidos, mayores de cincuenta y dos años, etc.), debemos considerarla como un *medio eficaz*, con-

juntamente con una política monetaria acertada, *para estabilizar e impulsar la economía hacia condiciones favorables* a la creación (en este caso por vía *indirecta*), de empleo.

3.^º **Políticas de Rentas:** esta claro que esta vía sí que permitiría mayores dosis de solidaridad entre los españoles. La reconducción de la evolución de las rentas en un sentido favorable a los más desprotegidos incide claramente en una mayor solidaridad, aunque sin descuidar la estabilidad de los precios (control del IPC) porque, en caso contrario, se perjudicaría al conjunto de la economía y, a la larga, los logros de «esa» política de rentas redundarían en unos efectos contrarios a la solidaridad pretendida. La política de rentas se traduce, básicamente, en una política *salarial*, es decir, en que los sindicatos y trabajadores modulen sus aspiraciones y reivindicaciones en función de la coyuntura económica del momento (actualmente parece que se impone la *moderación salarial*).

4.^º **Política económica exterior:** esta «modalidad» tiene como objeto el equilibrio externo, si bien condicionado por los objetivos de equilibrio interno; cada día cuenta con menos relevancia ya que se ve restringida por la pérdida de autonomía que representa el hecho de que España pertenezca a organizaciones supranacionales de carácter económico (como son el FMI, el GATT o la OCDE). La entrada de España en la CEE, hoy Unión Europea, le impone unos márgenes de actuación no sólo en su política exterior, sino también en cuanto a la política interna (monetaria: tipos de cambio, tributaria: armonización fiscal, liberación de mercados, etc.) tal como se acordara en los Planes de Convergencia del Tratado de Maastricht. Para algunos sectores críticos (si bien minoritarios)¹², las resoluciones de Maastricht no hacen más que incrementar las diferencias entre países ricos y pobres de la Unión Europea; la falta de convergencia tendrá consecuencias desastrosas para los países más atrasados de la Comunidad, por lo que no favorecen, precisamente, a la solidaridad¹³. Debemos tener en cuenta

¹² Si bien entre ellos encontramos voces tan autorizadas como la de R. Calvo Ortega que, en su faceta política, se mostraba crítico con las consecuencias del Tratado de Maastricht; manifestaba su pesimismo respecto a las *desigualdades regionales* puesto que siguen aumentando a pesar de la gran inyección financiera que se está realizando.

¹³ Para Pedro Montes el ingreso de España en la U.E. exigió el rápido desmantelamiento de la protección exterior (desarme arancelario) y puso de manifiesto la debilidad de las estructuras productivas de la economía española; desde los primeros momentos de la incorporación fueron evidentes las dificultades que tendría nuestra economía para afrontar el nuevo contexto internacional. La aplicación del Tratado de Maastricht no representará un ámbito favorable para la superación de esas deficiencias, ya que, a juicio de P. Montes, se creará un espacio en el que los países más potentes acabarán minando económicamente a los más débiles por el papel decisivo de la competencia como regulación de la economía y la falta de medios de los países atrasados para superar su falta de competitividad. Por tanto, concluimos, el proceso que abre el Tratado de Maastricht no será neutral sino que ampara una política económica y social perversa que poco hace en pos de la *solidaridad*, puesto que aumentarán las diferencias socio económicas entre los países miembros de la U.E.; en MONTES, P.; «La integración en Europa-Del Plan de Estabilización a Maastricht», Editorial Trotta, Madrid, 1993, pág. 187 y siguientes. En esta «línea» crítica al Tratado de Maastricht podríamos encontrar las opiniones de políticos como A. Puerta, preocupado porque la construcción europea federal se ocupe de verdad de la Europa de las regiones.

que la pertenencia de España a la Unión Europea **no sólo** ha modificado su política exterior (subsumida dentro de ella), sino, también, y de forma muy notable, condicionado su política fiscal (sometida al influjo armonizador de sus Reglamentos y Directivas), monetaria y de rentas (más desde las exigencias de las condiciones de convergencia de Maastricht, en cuanto se deben alcanzar unos valores de tipos de interés, índices de precios, niveles de déficit y de endeudamiento).

Por lo que respecta al ámbito autonómico, estas vías de actuación están, lógicamente, muy recortadas por el *modelo* de Estado que perfiló la Constitución de 1978 y el reparto de competencias que de ella se deriva (arts. 148 y ss.), de forma que algunas les están absolutamente vedadas (la política monetaria –aunque ha habido algún tímido intento por parte de alguna Comunidad Autónoma, de regular «su» propio Banco Central, y, obviamente, la política exterior)–. Sin embargo, los Gobiernos Autonómicos, aunque son ajenos a la legislación laboral por ser esta competencia exclusiva del Estado (Órganos Centrales), a tenor del art. 149.1.7 de la Constitución, sí tienen cierta capacidad de maniobra en el ámbito de actuación de sus competencias en lo que respecta a *su* ejecución de la legislación laboral. Por tanto, son responsables, en «su» pequeña cuota, de su *propia política de rentas*.

En materia tributaria el papel de los Gobiernos autónomos en pos de generar empleo es muy reducido, pero en cuanto a su política de gastos tienen un amplio margen de actuación. Así, los Presupuestos Generales de las distintas Comunidades Autónomas, «destilan» una tendencia u otra (más o menos centradas a actuaciones y programas que atienden a la solidaridad desde la óptica del empleo) en lo que a política de empleo se refiere.

Por último, son las *transferencias y subvenciones* los instrumentos más notables y potentes que diferencian las distintas políticas autonómicas en materia de empleo. Las subvenciones están orientadas, fundamentalmente, en torno a medidas que pretenden incentivar ciertos mercados o sectores de la economía (para ordenar la colocación de trabajadores en ellos), fomentar la creación de empleo, y conceder ayudas a los parados.

Las cifras del paro reflejan una realidad compleja. En principio cabe hacer un análisis meramente cuantitativo de comparación del *paro* (como medida o variable definitoria de los desequilibrios interterritoriales a los que combate el principio de solidaridad) *existente* en las distintas Comunidades Autónomas. Mas pronto veremos que la realidad laboral, por ejemplo, de Baleares, tiene pocos puntos en común con la de Extremadura; dado que el desarrollo económico de las distintas Comunidades Autónomas es muy variado y el grado de implantación de los sectores económicos (primario, secundario y terciario) en ellas, también es muy diverso (con las diferencias laborales que ello implica). Es por lo que se impone un tratamiento cualitativo complementario al análisis de las «frias» cifras del paro en las Comunidades Autónomas.

III. LA POLÍTICA DE EMPLEO COMO INSTRUMENTO DE SOLIDARIDAD

El Estado debe garantizar un nivel «adecuado» de empleo por mandato constitucional. Aunque la Constitución Española consagra el derecho al trabajo (art. 35.1) encomendando a los poderes públicos *de manera especial* la realización de una *política orientada al pleno empleo* (art. 40.1)¹⁴, no deben ser magnificadas estas declaraciones; en este sentido, matizando el alcance de los pronunciamientos de nuestra Carta Magna, se pronuncian Martín Valverde¹⁵ y Alarcón Caracuel: «*El derecho al trabajo es más fruto de un desideratum programático que de la intención de reconocer un derecho efectivo: el desempleado no puede esgrimir un derecho subjetivo a la obtención de un puesto de trabajo ni frente a los empresarios ni frente al Estado*»¹⁶.

Tal como proclamara el Tribunal Constitucional en su Sentencia 172/1989, de 19 octubre (caso Solicitud reconocimiento del derecho a un trabajo remunerado y a los beneficios de la Seguridad Social)¹⁷, el derecho al trabajo es un *derecho*

¹⁴ Ver Echeverría Mayo, B., «Comentario al artículo 40», en *«Comentarios a la Constitución española de 1978»*, obra colectiva dirigida por O. Alzaga Villaamil, Edersa, Madrid, 1984, Tomo IV, págs. 47 a 80.

¹⁵ Martín Valverde, A., «Pleno Empleo derecho al trabajo, deber de trabajar en la Constitución Española»; *Derecho del trabajo y de la Seguridad Social en la Constitución*; Madrid, 1980, pág. 204. Del mismo autor ver «La Constitución como fuente del Derecho del Trabajo», en *R.E.D.T.* núm. 33, Civitas, Madrid, 1988, págs. 55 a 69.

¹⁶ Se trata de un derecho de los ciudadanos «*sobre cuyo alcance efectivo cabe abrigar serias dudas,...*», pág. 27; «*No es posible, hoy por hoy la pretensión individual de un puesto de trabajo ante los órganos del Estado (salvo la rara excepción del art. 25 de la C.E.)*», pág. 33; en ALARCON CARACUEL, M.R.; «Derecho al trabajo, libertad profesional y deber de trabajar», en *R.P.S.* núm. 121, C.E.C., Madrid, enero-marzo 1979, págs. 5-39.

¹⁷ La Sentencia 172/1989 del Tribunal Constitucional resuelve un Recurso de Amparo contra un Auto del Juez de Vigilancia Penitenciaria de Sevilla que denegaba la solicitud de un *puesto de trabajo remunerado y beneficios de la Seguridad Social*.

Vaya por delante que el amparo fue denegado por el Alto Tribunal. El interno de un Centro Penitenciario demandante invocaba la vulneración del art. 25.2 (reeducación y reinserción de penados) de la Constitución Española ya que todo preso en situación de penado no sólo tiene derecho a ejercer un trabajo sino que también es un deber del interno el llevarlo a efecto. Por ello la Administración está obligada a crearlo si no existiera para dar cumplimiento a dicho precepto constitucional, que al estar comprendido en el capítulo segundo del título I del mencionado Texto vincula a todos los poderes públicos como establece el art. 53 de la propia Norma Fundamental.

Consecuentemente, las resoluciones judiciales no debieron limitarse a un simple reconocimiento del derecho, sino que debieron aplicar los medios coactivos que legalmente procedieran, ya que, como ha reiterado la doctrina del Tribunal Constitucional (S.S.T.C. 80/1982 y 81/1982, entre otras muchas), los arts. 14 a 30 de la Constitución tienen eficacia directa e inmediata, estando los Jueces y Tribunales obligados a garantizar la tutela de tales derechos, sin que la resolución judicial pueda restringir, menoscabar o inaplicar el contenido de los mismos, según dispone también el art. 7 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

El Tribunal Constitucional se plantea, en el F.J. 1.º de la Sentencia, si ha habido lesión del derecho fundamental a un trabajo remunerado y a los beneficios de la Seguridad Social que, en tesis del actor, reconoce el indicado precepto constitucional a todo preso en situación de penado, como consecuencia de no haber adoptado los medios coactivos necesarios para su efectividad, obligando a la Administración Penitenciaria a proporcionar el recurrente un efectivo puesto de trabajo. En sus FF.JJ. 2.º y 3.º establece que la cuestión planteada en los términos expuestos no se resuelve exclusivamente, como

prestacional cuya efectividad pende de la correspondiente *organización prestacional*, cuestión distinta es que el derecho al trabajo pueda ser invocado como apoyo constitucional al derecho a la ocupación efectiva del trabajador empleado o al derecho a la readmisión del trabajador despedido sin causa, etc. Por otra parte, por mucha voluntad que tenga el constituyente en alcanzar el pleno empleo, debemos reconocer que para alcanzarlo deben superarse barreras económicas y sociales frente a las cuales los principios jurídicos poco pueden hacer.

Ya hemos dicho que la *política de pleno empleo* (concepto generalizado en numerosos estudios económicos y sociales tras la publicación de la «Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero», de John Maynard Keynes¹⁸, en 1936)

pretende el recurrente, con la referencia a la indudable eficacia directa e inmediata de la Constitución, ni con la apelación a la ubicación sistemática, entre los derechos fundamentales, del derecho invocado, sino que es preciso contemplar la concreta naturaleza jurídica de éste.

El art. 25.2 de la Constitución Española, después de señalar como orientación de las penas privativas de libertad y de las medidas de seguridad la reeducación y la reinserción social, establece, por una parte, que el condenado a dichas penas, mientras las cumple goza de los derechos fundamentales, en la medida en que no se vean expresamente limitados por el contenido del fallo condenatorio, el sentido de la pena y la Ley Penitenciaria; por otra, reconoce, junto al acceso a la cultura y al desarrollo de la personalidad del interno, un derecho al trabajo remunerado que, participando de los caracteres de los derechos prestaciones, tiene conforme a reiterada doctrina de este Tribunal, dos aspectos: la obligación de crear la organización prestacional en la medida necesaria para proporcionar a todos los internos un puesto de trabajo y el derecho de éstos a una actividad laboral retribuida o puesto de trabajo dentro de las posibilidades de la organización penitenciaria existente.

En el primer aspecto, existe, ciertamente un específico *deber de la Administración Penitenciaria de crear y proporcionar los puestos de trabajo que permitan sus disponibilidades presupuestarias*, y un mandato, incluso, al legislador, conforme al art. 53.3 de la Constitución Española, de que *atienda a la necesidad de pleno empleo de la población reclusa*, según las posibilidades socioeconómicas y sin perder de vista, precisamente, la indicada finalidad reeducadora y de reinserción social, que por disposición constitucional, tiene la pena. Y desde el punto de vista subjetivo de quien está cumpliendo pena de prisión, *es un derecho de aplicación progresiva, cuya efectividad se encuentra condicionada a los medios de que disponga la Administración en cada momento, no pudiendo pretenderse, conforme a su naturaleza, su total exigencia de forma inmediata* (S.S.T.C. 82/1986 y 2/1987).

Únicamente tendrá relevancia constitucional el amparo del derecho al trabajo del penado si se pretende un puesto de trabajo existente al que se tenga derecho dentro del orden de prelación establecido, que no puede ser objeto de una aplicación arbitraria o discriminatoria.

El comentario final que hacemos es que, si se hubiese amparado la solicitud de la sentencia comentada, más de un ciudadano habría elegido ingresar en prisión (por cualquier motivo «socorrido») a cambio de un puesto de trabajo remunerado. La idea parece descabellada pero sería considerada por muchos (la población desempleada rebasa ampliamente el 20% de los que están en edad de trabajar). Y, llevando el tema al límite de lo razonable cabría preguntarse: ¿Puede ser la Sociedad (las autoridades que legislan y gobiernan este país) más *solidaria* con quienes, en principio, atentan contra ella a través de distintas conductas antisociales (aunque tengan el pleno derecho a reinsertarse en ella) que con el resto de los «buenos» ciudadanos que desean trabajar y ser productivos para la sociedad y el desarrollo de la economía? Otra cuestión sería analizar la igualdad de oportunidades que tuvieron unos y otros, pero nos abstenemos de entrar en ello, sólo invocamos una reflexión al respecto.

¹⁸ La obra de Keynes es un alegato contra la economía clásica. Negaba la ley de Say, que suponía que la economía tiende *siempre* («por su propio peso») a una posición de equilibrio con pleno empleo. Keynes rechazó que el estado normal de la economía fuese el pleno empleo y justificó la existencia de equilibrio con desempleo involuntario; procuró soluciones de política económica para acercar la economía a la senda del pleno empleo.

pretende que todo ciudadano que quiera trabajar encuentre una actividad adecuada a su capacidad.

Los medios para conseguir este objetivo son, fundamentalmente, económicos, basados en medidas públicas y privadas que «alegren» la economía mediante el crecimiento de la inversión y el consumo, aunque las iniciativas institucionales tienen indudable valor por cuanto pueden representar el «motor» que impulse la economía. Dentro de este grupo de actuaciones estatales (de todo el sector público) que van más allá del mero papel *inversor*, debemos incluir aquellas que se dirigen a la protección de empleo (regulación de colocaciones, conocimiento del mercado de trabajo, regulaciones de empleo en empresas públicas y privadas, control del despido, reconversiones de empresas, etc.), bien procurando su estabilidad o incidiendo en una especial tutela del empleo de personas más necesitadas de la protección estatal (trabajadoras con hijos, mayores de 45 años, minusválidos, etcétera).

Las medidas de creación de empleo deben responder a las exigencias del mercado laboral de cada momento. M. Alonso Olea¹⁹ piensa que, en su generalidad, estas actuaciones no se deben orientar tanto a la creación de más puestos de trabajo cuanto a la más modesta y realista meta de repartir entre más trabajadores, el trabajo existente. Esta propuesta de *carácter solidario*, si bien se encuentra con muchas dificultades a la hora de su puesta en práctica, ha sido recogida en el programa electoral de algunas fuerzas políticas.

La política de empleo es «el conjunto de decisiones dirigidas a obtener el equilibrio entre oferta y demanda de trabajo y a proteger las situaciones de desempleo», según reza el art. 1.1 de la Ley 51/1980, de 8 octubre, Básica de Empleo (L.B.E.). Vemos que, una vez más, *se pone de relieve la conexión entre Derecho y Economía*; efectivamente, el derecho del trabajo debe *seguir y servir* a la actividad económica, en caso contrario provocará más problemas de las que resuelva.

El art. 2 de la L.B.E. establece que la política de empleo tiene por objetivos:

«El aumento del nivel de empleo, la prevención del desempleo, la protección de los desempleados, la clarificación del mercado de trabajo y la protección de la movilidad de la mano de obra, tanto en un sentido ocupacional como geográfico».

Por tanto, son tres las grandes áreas que comprende la política de empleo:

- a) La ordenación de la colocación de los trabajadores.
- b) El fomento de empleo.
- c) La protección de los desempleados.

¹⁹ Alonso Olea, M., «El trabajo como bien escaso», Madrid, 1982, pág. 89.

A) COLOCACIÓN DE TRABAJADORES

Es uno de los puntos capitales en toda política de empleo, pretende hacer coincidir la oferta y demanda de trabajo en sus más altos niveles de ocupación, actuando como mediador a través de ciertos organismos de colocación²⁰.

Existe un servicio nacional, público y gratuito de colocación de trabajadores, encomendado al Instituto Nacional de Empleo (sus líneas organizativas fundamentales están definidas en el art. 39 de la L.B.E.) y dirigido por el Ministerio de Trabajo²¹.

Con respecto a esta materia, el papel de las Comunidades Autónomas no existe²², ya que no han recibido transferencias sobre colocación de trabajadores²³. Salvo los casos de, por ejemplo, la colaboración que prestan las Comunidades

²⁰ Desde la obra de Keynes no se acepta la concepción económica liberal de que oferta y demanda laboral se ajustaban y nivelaban «sólas», prescindiendo de cualquier intervención ajena a ella, la cual, en todo caso, sería perjudicial al conjunto de la economía (Doctrina de A. Smith, D. Ricardo y J.B. Say). Hoy es reconocido, de forma mayoritaria, el papel decisivo y positivo que los Organismos Oficiales de colocación realizan, posibilitando la creación de empleo. Si bien, desde la Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las empresas de trabajo temporal, y el R.D. 4/1995, de 13 de enero, que la desarrolla, podrían coexistir eficazmente con Agencias de Colocación *Privadas*.

²¹ El carácter público del servicio de colocación excluía la participación en el mismo de *entidades privadas*, en virtud del art. 16.2 del Estatuto de los trabajadores (Ley 8/1980, de 10 de marzo), reproducido por el art. 39.2 de la L.B.E. Sin embargo, se permitía la actuación de agencias de selección de personal bajo ciertas condiciones que garantizan cierta «publicidad». El Texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, permite en su art. 16.2, la existencia de *agencias de colocación sin fines lucrativos*, siempre que la remuneración que reciben del empresario o del trabajador se limite, exclusivamente, a los gastos ocasionados por los servicios prestados, quedando su autorización condicionada a los términos del correspondiente Convenio de Colaboración. El Real Decreto 735/1995, de 5 de mayo, por el que se regulan las *agencias de colocación sin fines lucrativos y los servicios integrados para el empleo* desarrolla el art. 16.2 de la Ley del Estatuto de los Trabajadores; pretende, según señala su Exposición de Motivos, optimizar las posibilidades de colocación existentes, primando la eficacia sobre las cargas burocráticas, y garantizar la igualdad de oportunidades en el derecho de acceso al trabajo desde el convencimiento de que los servicios públicos de empleo no pueden abarcar la totalidad de las cada vez más complejas y diversificadas ofertas de empleo, cuya respuesta adecuada requiere la máxima especialización y proximidad a las fuentes de empleo. Dicho Real Decreto contempla los requisitos y condiciones que deberán cumplir *quienes se propongan colaborar con el INEM en la intermediación en el mercado de trabajo*.

²² Además de la mención de los puntos 7.º y 17.º del art. 149.1 de la Constitución a la materia laboral en cuanto competencia exclusiva del Estado, el art. 18.2 de la L.O. 9/1992, de 23 diciembre, establece que *el Estado se reserva la competencia de fondos de ámbito nacional y de empleo* (esta L.O. regula algunas transferencias de competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por el art. 143 de la Constitución).

Las prestaciones de desempleo son gestionadas por el INEM (dependiente del Área de Trabajo), aunque con cargo a los Fondos de la Tesorería General de la Seguridad Social.

²³ Las Comunidades Autónomas (en general, sin particularizar ninguna) han recibido transferencias en materia laboral sobre muchas cuestiones, entre las que destacamos: Acción Sindical en la Empresa, Clasificación y valoración de puestos de trabajo, Expedientes sobre conflictos colectivos, Convenios Colectivos, Creación de empleo, Fiestas laborales, Descansos Dominicales, Inspección de Trabajo; Instituto Nacional de Servicios Sociales, Jornadas y horarios de trabajo, Mediación, Arbitraje y conciliación, Potestad sancionadora, Salarios, Seguridad e Higiene en el trabajo, Sociedades Anóni-

Autónomas de Extremadura y Andalucía con el INEM (Órgano Central) a través de los Consejos Comarcales del INEM y de las Comisiones de Calificación, Coordinación y Seguimiento del Plan de Empleo Rural en dichas Comunidades Autónomas.

B) FOMENTO DE EMPLEO

No es necesario destacar la relevante y hasta trágica importancia del problema del paro en España; en realidad constituye el primer problema económico en casi todo el mundo. España lleva ya varios años con cifras de paro que rebasan el 20% de su población activa, lo cual implica alrededor de tres millones de personas sin empleo. Por tanto están justificadas todo tipo de medidas (siempre que sean mínimamente eficaces y justas) que contribuyan a crear puestos de trabajo. Sin embargo, desgraciadamente, las fórmulas realmente eficaces para resolver o paliar el problema escasean, dada la complejidad del mismo; no se deben esperar soluciones mágicas o milagrosas.

Además de por su elevada tasa de desempleo (más del 22% en el último trimestre de 1996, según la E.P.A.), el mercado de trabajo español se caracteriza por el avance de su precariedad, por el alto grado de temporalidad que presenta la reciente contratación laboral²⁴.

A este sombrío panorama se suma el hecho de que muchas medidas que pretenden reducir el paro arrastran efectos negativos que reducen el alcance solidario con el que fueron concebidas; se dan contrataciones fraudulentas, percepciones indebidas de subsidios, usos indebidos de fondos públicos, etc. Los intentos de represión de esos fraudes han modificado algo la situación, reduciéndolos considerablemente, aunque a cambio de elevados costes fiscalizadores (los cuales encarecen y reducen los logros de solidaridad pretendidos).

mas Laborales, Trabajo de mujeres y menores, Unidad Administradora del Fondo Nacional de Protección al trabajo, etc.

Las Comunidades Autónomas que han recibido estas transferencias son País Vasco, Cataluña, Andalucía, C. Valenciana, Galicia, Canarias y Navarra; Asturias sólo ha recibido, en 1994, una transferencia. Tras la L.O. 9/1992, de 23 diciembre, se ha abierto el proceso de transferencias de muchas competencias, ante las cuales hay algunas de materia laboral, para muchas Comunidades Autónomas; ya que se han cumplido sobradamente los plazos mínimos previstos en la Constitución para proceder a la ampliación de competencias de las Comunidades Autónomas que por haber accedido a su autogobierno por la vía del art. 143 no pudieron asumir en sus Estatutos más que las mencionadas en el art. 148.1 de la Constitución. En concreto, en su art. 4.j) establece que se transfieren a diez Comunidades Autónomas la competencia de ejecución de la legislación del Estado en materia laboral.

²⁴ Durante 1995 el 94% de los contratos registrados en el INEM han sido temporales, frente al 6% de los indefinidos. Aquellos tienen una duración muy corta por lo que el efecto rotación es un fuerte elemento de precarización de las relaciones laborales. Aproximadamente el 67% de los contratos registrados, más de 8,5 millones en 1996, tienen una duración igual o inferior a tres meses. Según datos vertidos por el INEM en su publicación *«La contratación y paro registrado en 1996»*, relacionando el número de contratos registrados con el de personas contratadas, durante 1996 se dio una media de 1,87 contratos por trabajador contratado.

La L.B.E. encomienda al Gobierno de la Nación el establecimiento de «programas nacionales» para el fomento de empleo²⁵.

Resumiendo, podemos clasificar las medidas que adoptan en dos bloques:

1. Fomento de Empleo de *carácter temporal*²⁶.
2. Medidas de *alcance sectorial*²⁷.

El Ministerio de Trabajo desarrolla anualmente, programas de fomento de empleo, complementarios de los que lleva a cabo la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo²⁸.

Estos programas implantan subvenciones, dando una cantidad alzada por puesto de trabajo creado, a través de bonificaciones en la cotización de la Seguridad Social, mediante ayudas a la formación profesional del trabajador, etc., bien por uno sólo de estos conceptos o sumando las ayudas de varios. Otras medidas de fomento del empleo, especialmente solidarias, están dirigidas a trabajadores pertenecientes a grupos más necesitados (jóvenes que buscan su primer empleo, mujeres con responsabilidad familiar, mayores de cuarenta y cinco años, minusválidos, etc.), mediante subvenciones y desgravaciones a las empresas²⁹.

Por otra parte, el art. 9 de la L.B.E. regula las medidas fiscales de fomento al empleo en los siguientes términos:

«El Gobierno incluirá, en los programas de fomento de empleo, medidas fiscales siempre que sean adecuadas para elevar el nivel de empleo de los colectivos de trabajadores del artículo siguiente (el cual relaciona aquellos grupos más necesitados de solidaridad,

²⁵ El art. 5 regula en sus puntos 1 y 2 los contratos temporales, también prevé en el punto 3 la adopción de medidas singulares de alcance sectorial (para zonas geográficas, sectores económicos o colectivos con especial incidencia del paro).

²⁶ «A tal efecto, los empresarios pueden celebrar contratos de trabajo de duración determinada con trabajadores desempleados (e inscritos en el INEM) *cualquiera que sea la naturaleza de la actividad a que se refiera la contratación*, lo que permite la contratación temporal para cubrir necesidades permanentes de la empresa», en Cavas Martínez, F.; «La contratación temporal como medida de fomento de empleo», *R.E.D.T.* núm. 31, julio-septiembre 1987, pág. 416, al cuestionarse la legalidad de esta figura frente al art. 15.1 del Estatuto de los Trabajadores.

²⁷ Es de reciente actualidad, en el área de promoción de empleo para la juventud, el Plan Integral para 1995 del Gobierno Central que con una inversión de 329.000 millones de pesetas involucrando a 15 ministerios (aunque son Educación y Ciencia, y Trabajo y Seguridad Social, los más afectados). Este plan atiende a distintos objetivos, entre cuales destacamos el de SOLIDARIDAD.

²⁸ Ver R.D. 1492/1987, de 25 de noviembre (B.O.E. de 10 de diciembre), y Orden de 24 de septiembre de 1991 (B.O.E. de 30 de septiembre) por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para proyectos cofinanciados por el F.S.E.

²⁹ Otras medidas de fomento de empleo, más específicas, están dirigidas a trabajadores por cuenta ajena que desean ampliar o constituir sociedades laborales o cooperativas, y a los autónomos (arts. 7 y 8 de la L.B.E.). Por otra parte, son destacables las contrataciones que algunas Administraciones Públicas realizan a trabajadores, previamente seleccionados por el INEM, percibiendo prestaciones de desempleo, reciben una remuneración complementaria por realizar trabajos temporales de colaboración social.

mayores de 45 años, mujeres con responsabilidades familiares, jóvenes, ...). Anualmente el Gobierno informará a las Cortes Generales sobre los resultados obtenidos en base a dichas medidas y del COSTE de las mismas».

Son muchas las medidas fiscales que atendiendo al principio de solidaridad se han dictado los últimos años para fomentar el empleo. Como ejemplo citaremos el Decreto 1667/1985, de 11 septiembre (que desarrollaba el Decreto Ley 2/1985, de 30 de mayo), que preveía como estímulo fiscal, la deducción por creación de empleo de 500.000 ptas. por puesto de trabajo.

Dentro del grupo o área de medidas de fomento de empleo veremos que el campo de actuación de las Comunidades Autónomas es bastante amplio. Es una de las materias que definen con mayor claridad la línea que siguen los distintos Gobiernos autonómicos en uso de su autonomía política.

Primeramente veremos que en aplicación del principio de cooperación el Estado central mantiene vínculos en materia de trabajo con las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales. Como ejemplo de ello recogemos:

La Orden del Ministerio de Trabajo de 21 febrero de 1985 (cuyos plazos ampliaría la Orden de 2 noviembre de 1987) fijaba las bases para el establecimiento de Convenios de Colaboración entre el INEM y las Administraciones del Estado, Comunidades Autónomas y Organismos Autónomos, con el fin de que los trabajadores desempleados se dediquen a la realización de obras y servicios de interés social. Otras Ordenes del Ministerio de Trabajo fijan las bases de colaboración entre el INEM y las Corporaciones Locales.

La Orden Ministerial de 25 mayo 1987 regula la distribución por Comunidades Autónomas de Subvenciones correspondientes a *programas de apoyo a la creación de empleo*.

Las Comunidades Autónomas pueden actuar en favor de la creación de empleo con medidas similares (por supuesto, *no* de índole legislativo) a las de los poderes centrales. Las Comunidades Autónomas están regularmente elaborando programas de fomento de empleo y concediendo *subvenciones* para favorecer Sociedades Cooperativas y Anónimas Laborales, o para desempleados que se quieran establecer como trabajadores autónomos, o para jóvenes parados de larga duración, o para formación y capacitación de trabajadores, etcétera.

Otro tipo de subvenciones son las que entrega a las PYMES para que éstas financien sus inversiones, o el destinado a determinados sectores de la economía (sirvan de ejemplo: dentro de la agricultura el cultivo del olivar / dentro del sector servicios a la hostelería, etc.), que indirectamente generan y mantienen puestos de trabajo.

Por tanto, concluimos, **es mucha la labor de solidaridad que las Comunidades Autónomas realizan en torno al fomento del empleo** (unas más que otras).

Dentro del contexto europeo en el que España debe centrar sus macropolíticas, no sólo dirigidas a la entrada en el *euro*, y desde el tímido impulso dado a la

vertiente social, no podemos pasar por alto el ya célebre, aunque infructuoso, *Libro Blanco* de la Comisión *sobre el crecimiento, la competitividad y el empleo-Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*, de 5 diciembre de 1993 (*Informe Delors*)³⁰. Siendo realistas, hay que aceptar que la profundización en la unión económica (de ella arranca, de hecho) será la que propicie una mayor unión política de la U.E., y no al revés. Debemos reconocer al futuro *euro*, a la moneda única de la Europa que estamos construyendo, su relevante papel como elemento federador primordial; ahora bien, los esfuerzos económicos que a todos se nos exige para alcanzarlo (en un plazo más o menos breve) no deben desplazar la cohesión social, los esfuerzos orientados a fomentar el empleo, y regional, a un plano secundario. Sirva sólo un dato: si en un período corto-medio las tasas de desempleo de España (con las enormes disparidades regionales que este indicador presenta en nuestro país) no se acercan a la media europea (la duplicamos), la mayoría de la sociedad española podrá cuestionarse seriamente la utilidad del ansiado *euro*. Si bien, sobre este tema, podría resultar más eficaz «copiar» o adaptar la experiencia de los Estados vecinos que mejor lo resuelven, que esperar «milagros» de una ambiciosa *Política de Empleo Comunitaria* (de vagos principios, escasos medios y pobres resultados) que, por otra parte, no está, en absoluto, siendo entusiásticamente impulsada; prueba de ello es que sobre esta materia «archivaron» los *Textos provisionales* a discutir, que serían negociados en la C.I.G. de 1997.

Merece atención destacada el papel que el Fondo Social Europeo³¹ juega como instrumento de solidaridad en cuanto fomento de empleo y protección al desempleo en las *regiones* de la U.E.

³⁰ Ver *COMISIÓN de las COMUNIDADES EUROPEAS*, Suplemento 6/93 del Boletín de las Comunidades Europeas, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1993, dentro de la Parte A del *informe* (la que es propiamente el Libro Blanco: retos y pistas para entrar en el siglo XXI) y en la Parte B —*Condiciones para el crecimiento, la competitividad y el aumento del empleo*—, en su Capítulo 2, *Condiciones para el crecimiento y para una mayor competitividad*, Apartado B. *Aprovechar al máximo las posibilidades del mercado interior*, como, más específicamente, en el Capítulo 3. *Redes transeuropeas*. El Libro Blanco se encuentra publicado, también, en la Colección: *Textos Básicos de la Unión Europea*, Fundación Galicia Europa, Santiago de Compostela, 1994; además podemos consultar: *COMISIÓN de las COMUNIDADES EUROPEAS*; «Crecimiento, competitividad, empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI (Libro Blanco) —Bruselas, 5 diciembre de 1993—», en *R. V. H. P. Palau 14*, núm. 20, Ed. Generalitat Valenciana, Valencia, 1994, págs.116-197, aquí no encontraremos reproducido el Capítulo 3. del Epígrafe II —*Competitividad*—, de la Parte B del *Informe*. M. A. Galindo Martín realiza un breve análisis de los puntos más relevantes del Libro Blanco, centrado, fundamentalmente, en torno al tema del desempleo; en «El Libro Blanco de la Comisión de las Comunidades Europeas sobre el crecimiento, competitividad y empleo», en *C. de A. n.º 1/1994*, IEF, Madrid, 1994, págs. 36-44. Por otra parte, Fraga Iribarne, M., en «La dimensión social de la Europa comunitaria», en *R.E.D.T. n.º 37*, enero-febrero 1989, págs. 5 y ss.; Pérez del Río, T.; en «La dimensión social del Mercado Único Europeo», en *R.E.D.T. n.º 47*, mayo-junio 1991, págs. 385 y ss., y Monereo Pérez, J. L.; en «Carta comunitaria de derechos sociales fundamentales de los trabajadores (I)» / (y II), en *R.E.D.T.* núms. 56 y 57, de noviembre-diciembre 1992 y enero-febrero 1993, págs. 843 y ss., y pág. 61, respectivamente; nos describen disjuntos enfoques y críticas en torno a la política social y de empleo de la Comunidad Europea.

³¹ Fuente de financiación supranacional. Está dentro de los Fondos Estructurales de la U.E. Uno de los objetivos del Tratado de Roma, constitutivo de la CEE fue la creación de un Fondo Social

El Reglamento (*) 4255/88 de la C.E.E. (entonces no se llamaba U.E.) regula los Programas del F.S.E., modificado por el Reglamento 2084/93, de 20 julio de 1993. Para recibir las ayudas del F.S.E. se debe seguir un proceso que concluye con la aprobación, por parte de la *Comisión de la U.E.*, de un Marco Comunitario de Apoyo (M.C.A.) para las intervenciones estructurales comunitarias correspondientes a la región (Comunidad Autónoma en España, Länder en Alemania, etc.) que lo solicita. Dentro del M.C.A. las acciones del F.S.E. van encaminadas a varios **objetivos** reglamentados en los cuales se plantean unas medidas determinadas.

Los **Objetivos** son 6: Objetivos números 1 al 5 (éste último comprende dos campos en cuanto a política agraria común: 5.a y 5.b). Tres de los objetivos son de carácter territorial (1, 2 y 5.b) y los otros tres de carácter sectorial-horizontal (3, 4 y 5.a). El F.S.E. actúa sobre los objetivos 1, 2, 3, 4 y 5b). El Objetivo número 3 es *combatir el desempleo de larga duración, la integración profesional de los jóvenes y de los excluidos del mercado laboral* y el Objetivo número 4 pretende *el seguimiento de las mutaciones industriales con medidas preventivas contra el desempleo*.

Algunos programas de ayuda a la creación de empleo, formación profesional, creación de PYMES, etc., del F.S.E. son *cofinanciados* junto a las Comunidades Autónomas (manera de involucrarlas en el feliz término de las metas plan-teadas)³².

Europeo, con objeto de mejorar las posibilidades de empleo de los trabajadores y contribuir a la elevación de su nivel de vida (art. 3.i). Con el fin de fomentar las oportunidades de empleo y la movilidad de los trabajadores (art. 123), el F.S.E. cubre la totalidad de los gastos de las *acciones específicas* emprendidas en el marco de un programa del Consejo de Comunidades, y el 50% de las acciones realizadas, en el marco de la *política de mercado de empleo de los Estados miembros* (art. 125 / también del Tratado de Roma). Tras los *Acuerdos de Maastricht de febrero de 1992* el F.S.E. quedaría regulado en los arts. 123 a 125 del T.C.E. Las normas relativas al procedimiento del F.S.E. se detallan en el artículo 189.C del mismo Tratado y Reglamentos que lo desarrollan [ver Reglamento (C.E.E.) n.º 2084/93 del Consejo, de 20 julio de 1993, por el que se modifica el Reglamento (C.E.E.) n.º 4255/88 por el que se aprueban las disposiciones de aplicación del Reglamento (C.E.E.) n.º 2052/88, en lo relativo al Fondo Social Europeo].

(*) Recordemos que los Reglamentos Europeos constituyen el poder normativo por excelencia de la Comunidad Europea. Señala el art. 189 del T.C.E. que tienen alcance general y serán obligatorios en todos sus elementos y directamente aplicables en cada Estado miembro. Por su parte, el art. 191 del mismo Tratado establece que se publicarán en el *Diario Oficial de la Comunidad Europea* y entrarán en vigor en la fecha que ellos mismos fijen. J. Eugenio Soriano afirma que las características fundamentales de estas normas son su normatividad, generalidad, aplicabilidad inmediata y efecto directo. Presentan efecto directo, tanto vertical, frente al Estado y todas sus Administraciones, lo que permite al ciudadano invocar frente a los tribunales de los Estados miembros la tutela de los derechos que los mismos le reconocen —la vía procesal frente al Tribunal de Justicia de la Comunidad queda abierta por el art. 177 del T.C.E.—, como horizontal, si contienen una norma clara precisa e incondicional, de manera que permiten a cualquier ciudadano hacer efectivos esos derechos frente a otros particulares, dependiendo de la estructura del propio Reglamento y de que les otorgue efectivamente tales derechos. El efecto directo acarrea en los Reglamentos, como si de una consecuencia de los mismos se tratase, el *efecto primacia*. La cual implica su preferencia aplicativa sobre cualquier otra fuente interna que se le oponga. En Soriano, J. E., «Comunidades Autónomas y Comunidad Europea», Ed. Tecnos, Madrid, 1990, págs. 102 y ss.

³² Como ejemplos del orden de las cantidades de las aportaciones que se efectuaban, en 1993, recogemos unos ejemplos: 574.000 ptas. por cada desempleado de larga duración (más de doce meses

C) PROTECCIÓN DE LOS DESEMPLEADOS

Las prestaciones por desempleo dejaron de ser, formalmente, parte de la acción de la Seguridad Social para integrarse en las medidas de política y legislación de empleo.

Aunque esta segregación, a tenor del art. 41 de la Constitución Española:

«Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres».

Representaba una contradicción con el esquema constitucional, según el cual las prestaciones de desempleo son parte característica de las prestaciones de Seguridad Social. Por ello, tras los pocos años en que la Seguridad Social se desgajara orgánicamente del Ministerio de Trabajo, vuelven, las prestaciones por desempleo, a estar bajo su regulación.

Su desarrollo legislativo ha sido bastante «accidentado»³³, aunque desde la aprobación del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 junio/Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, se ha clarificado la dispersión normativa que sobre esta materia imperaba.

El R.D.L. 1/1994 dedica su Título III al tema de la Protección por Desempleo. Es de destacar la «consolidación» de los dos regímenes o niveles de prestación, *contributivo y asistencial*, siguiendo la misma tónica que las pensiones. El nivel asistencial (arts. 215 a 219 del R.D.L. 1/1994) está claramente justificado en satisfacción al *principio de solidaridad*; el nivel contributivo puede entenderse, al igual que las pensiones, que atiende más al principio de equidad, ya que previa-

parados) de veinticinco años o más que contrate las Corporaciones Locales por más de seis meses; 574.000 ptas. por la creación de cada puesto de trabajo estable en PYMES; 574.000 ptas. por cada empleo creado para mujeres en profesiones que estén infrarrepresentadas. Hasta 800.000 ptas. por establecimiento de desempleados, que cumplen ciertas condiciones, como trabajadores autónomos.

³³ La L.B.E. dedicó casi la mitad de su articulado (Título II) a regular el régimen de las prestaciones por desempleo, desarrollado por el Reglamento de Prestaciones por Desempleo (R.D. 920/1981, de 24 abril). Sin embargo, el Título II de la L.B.E. fue derogado y sustituido por la Ley 31/1984, de 2 agosto, y el R.D. 920/1981 lo fue a su vez por el R.D. 625/1985, de 2 abril (varios de sus artículos serían declarados nulos, por ilegales, por el Tribunal Supremo –Sala de lo Contencioso Administrativo–; la Sala Especial –art. 61 L.O.P.J.– del mismo Tribunal, en Sentencia de Revisión de 11 junio de 1991 rescindió la anterior Sentencia, salvo en la declaración de ilegalidad del art. 7.3 del R.D. 625/1985; por su parte, el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 26 abril de 1990 también entendió nulo ese precepto, y en su Sentencia de 14 enero 1991 calificaría el art. 3.3 de dicho R.D. como discriminatorio; por último, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1991 modificaría varios artículos de la Ley 31/1984). La Ley 26/1990, de 20 diciembre, establecía las contribuciones no contributivas de la Seguridad Social. Posteriormente la Ley 22/1992, de 30 julio, de medidas urgentes sobre fomento de empleo y protección de desempleo, modificaría sustancialmente la Ley 31/1984. Por último, la Ley General de la Seguridad Social (R.D. Legislativo 1/1994, de 20 junio) derogaría la Ley 31/1984 y otros muchos preceptos, refundiendo toda la materia de Seguridad Social.

mente el trabajador ha satisfecho su cotización a la Seguridad Social por ese concepto (y, si cabe el paralelismo, responde al principio de «suficiencia»).

Las prestaciones por desempleo del nivel asistencial están concebidas para grupos de personas que, por circunstancias personales, familiares y profesionales, más necesitan esas ayudas³⁴. La nueva regulación sobre estos subsidios distingue y atiende mejor a determinadas circunstancias familiares y de renta, que antes no eran apreciadas, discriminando con más precisión los casos de quienes merecen prioritariamente recibirlas. La cuantía del subsidio (del nivel asistencial) será, variando mucho la duración en función de la casuística derivada de las responsabilidades familiares y edades del beneficiario, el 75% del salario mínimo interprofesional vigente en cada momento (66.630 ptas. al mes para mayores de 18 años, durante 1997).

Por lo que respecta al principio de solidaridad en el ámbito de las diferencias regionales, es este el lugar en el que debemos destacar la existencia de un tipo

³⁴ El art. 215 del R.D.L. 1/1994 establece:

1. Serán beneficiarios del subsidio:

1) Los parados que, figurando inscritos como demandantes de empleo durante el plazo de un mes, sin haber rechazado oferta de empleo adecuada ni haberse negado a participar, salvo causa justificada, en acciones de promoción, formación o reconversión profesionales, y careciendo de rentas de cualquier naturaleza superiores, en cómputo mensual, al 75% del salario mínimo interprofesional, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias, se encuentren en alguna de las siguientes situaciones:

- a) Haber agotado la prestación por desempleo y tener responsabilidades familiares.
- b) Haber agotado un derecho a prestación y desempleo de, al menos, trescientos sesenta días de duración, carecer de responsabilidades familiares y ser mayor de cuarenta y cinco años de edad en la fecha del agotamiento.
- c) Ser trabajador emigrante que, habiendo retornado del extranjero, no tenga derecho a la prestación por desempleo y hubiera trabajado, como mínimo, seis meses en el extranjero desde su última salida de España.
- d) Haber sido liberado de prisión y no tener derecho a la prestación por desempleo, siempre que la privación de libertad haya sido por tiempo superior a seis meses.

2) Los parados que, reuniendo los requisitos a que se refiere el apartado 1.1, de este artículo, salvo el relativo al período de espera, se hallen en situación legal de desempleo y no tengan derecho a la prestación contributiva, por no haber cubierto el período mínimo de cotización, siempre que:

- a) Hayan cotizado al menos tres meses y tengan responsabilidades familiares.
 - b) Hayan cotizado al menos seis meses, aunque carezcan de responsabilidades familiares
- 3) Los trabajadores mayores de cincuenta y dos años, aun cuando no tengan responsabilidades familiares, siempre que se encuentren en alguno de los supuestos contemplados en los apartados anteriores...
- 4) Los desempleados mayores de cuarenta y cinco años en la fecha en que hayan agotado un derecho a prestaciones por desempleo de setecientos veinte días de duración, que cumplan todos los requisitos establecidos en el apartado 1.1 de este artículo,...

2. A efectos de lo previsto en este artículo, se entenderá por responsabilidades familiares tener a cargo al cónyuge, hijos menores de veintiséis años o mayores incapacitados, o menores acogidos, cuando la renta del conjunto de la unidad familiar así constituida, incluido el solicitante, dividida por el número de miembros que la componen, no supere el 75% del salario mínimo interprofesional, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias.

de *subsidios de desempleo en favor de trabajadores agrícolas eventuales* (Régimen Especial Agrario –R.E.A.– de la Seguridad Social, contemplado dentro del apartado a) del art. 10.2 del R.D.L. 1/1994, de 20 junio), estaba destinado exclusivamente a Extremadura y Andalucía³⁵ (las dos Comunidades Autónomas más necesitadas de solidaridad en muchos conceptos, tal como corrobora el hecho de que sean las mayores perceptoras –en pesetas. *per cápita*– del F.C.I., de los Fondos Estructurales de la U.E., etc.). Nos referimos al Plan de Empleo Rural (P.E.R.), cuyos créditos tienen el carácter de subvención pública, siendo su objetivo la financiación de los costes salariales de la contratación de trabajadores del medio rural, desempleados, en especial de los eventuales agrarios, incluidos en el R.E.A. de la Seguridad Social³⁶.

Hemos comentado que el hecho de que sólo dos Comunidades Autónomas perciban los subsidios del R.E.A. no fue entendido, como discriminatorio, para el resto de los parados del sector agrario de las demás Comunidades Autónomas de España, por el Tribunal Constitucional. No obstante, repetimos, el R.D. 273/1995, de 24 febrero, modificó el ámbito de aplicación del subsidio que estableciera el R.D. 2298/1984, de 26 diciembre (sustituido posteriormente por el R.D. 1387/1990, de 8 noviembre). El R.D. 605/1996, de 12 de abril (B.O.E. de 13 de abril) regula el P.E.R. para 1996.

El art. 4.º del R.D. 1387/1990 establece que la cuantía del Subsidio por desempleo del R.E.A. será igual al 75% del salario mínimo interprofesional vigente en cada momento. Son sus beneficiarios los trabajadores agrícolas eventuales, de

³⁵ A tenor de los arts. 1.º, 2.º y Disposición Adicional Primera del Real Decreto 2298/1984, de 26 diciembre, el cual fue derogado por el R.D. 1387/1990, de 8 noviembre, que, en su Exposición de Motivos señala que se mantiene el mismo ámbito geográfico de aplicación del subsidio que preveía el R.D. 2298/1984, una vez aclarado el carácter no discriminatorio de dichos preceptos por la Sentencia del Tribunal Constitucional 86/1989, de 11 mayo, que, básicamente, niega que representen discriminación porque el nivel de desempleo en las Comunidades Autónomas de Extremadura y Andalucía es superior a la media nacional. Sin embargo, el Real Decreto 273/1995, de 24 febrero, modificaría en R.D. 1387/1990, de 8 noviembre, que regula el *subsidio de desempleo en favor de los trabajadores eventuales incluidos en el R.E.A. de la Seguridad Social*, en varios de sus artículos. Incidiendo en varios de sus aspectos más importantes, su campo de aplicación, la exigencia general de cotización previa para acceder al subsidio (número de jornadas reales cotizadas, régimen transitorio, etc.), etc. En cuanto al primer punto señalado, el Artículo Único del R.D. 273/1995 estableció que el apartado 1, del art. 1, del R.D. 1387/1990, quedaría redactado así: *Están comprendidos en el ámbito de aplicación del subsidio por desempleo establecido en este R.D., en las condiciones y con la extensión que en el mismo se determinan, los trabajadores por cuenta ajena de carácter eventual incluidos en el R.E.A. de la Seguridad Social,...* A los efectos de este Real Decreto se considerarán trabajadores eventuales a quienes, estando inscritos en el censo del R.E.A. de la Seguridad Social, sean contratados por tiempo determinado para la realización de labores agrarias en una o varias explotaciones agrarias del mismo o distinto titular.

³⁶ La Exposición de Motivos del R.D. 1387/1990, citado, nos narra que el Subsidio por desempleo en favor de los trabajadores eventuales incluidos en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social fue creado en 1984, formando parte de un sistema integrado de protección en el que, junto al subsidio, se configuró un Plan de Empleo Rural y un Plan Específico de Formación Ocupacional Rural.

El número de desempleados beneficiarios en media anual ha pasado de 192.300 en 1984 a 296.000 en 1989, mientras que el gasto anual en el subsidio ha crecido desde los 42.100 millones de ptas. de 1984 a 86.400 millones de ptas. en 1989.

paró estacional que hayan cotizado un mínimo de jornadas y tengan rentas inferiores al salario mínimo interprofesional.

El Real Decreto 31/1991, de 18 enero, regula el P.E.R. para 1991; el R.D. 170/1992, de 31 enero, el del año 1992; el R.D. 138/1993, de 29 enero, el del año 1993; el R.D. 150/1994, de 4 febrero, el P.E.R. para el año 1994; y el R.D. 274/1995, de 24 febrero, el del año 1995³⁷. Estos reales Decretos contemplan la cuantía total de créditos destinados (en cada período anual) a la financiación de proyectos de inversión para la contratación en los mismos de trabajadores en paro; en concreto, para Andalucía y Extremadura, han sido las siguientes (en millones de pesetas):

Cuantía del PER	Año					
	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Andalucía	13.124,3	13.124,3	11.925,8	13.872,0	13.872,0	10.082,4
Extremadura	3.488,7	3.488,7	3.170,2	3.688,0	3.688,0	3.477,6
TOTAL	16.613,0	16.613,0	15.096,0	17.560,0	17.560,0	14.560,0

Quedan afectados al P.E.R. los créditos destinados a la financiación de proyectos de inversión *de competencia del Estado*, incluidos en el Programa plurianual de inversiones públicas relacionados en los anexos de los RR.DD. antes citados. Recordamos que, para la ejecución de estos proyectos, las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura ven afectados determinados créditos que perciben vía F.C.I. o de la financiación de sus *propios proyectos de inversión*. Resumiendo, el P.E.R. promueve inversiones que son financiadas por el Estado³⁸, las Comunidades Autónomas, el F.C.I.³⁹, y otras Administraciones Públicas⁴⁰.

³⁷ La *normativa* en relación al P.E.R. no se agota en esos RR.DD., una Orden de 23 marzo de 1984, del Ministerio de Trabajo regulaba las Comisiones de Calificación, Coordinación y Seguimiento del P.E.R. en Andalucía y Extremadura...; el citado R.D. 1387/1990 creó unos Consejos Comarcales del INEM, básicamente radicados en Andalucía y Extremadura, desarrollados en la Orden de 17 enero de 1991...; por último, la Orden de 11 mayo de 1995, por la que se desarrolla, en el ámbito de las competencias del M.º de Trabajo y Seguridad Social, el R.D. 274/1995, de 24 febrero, que regula el PER para 1995, *en lo relativo a la colaboración del INEM-Corporaciones Locales, y se establece el procedimiento para la concesión de subvenciones por el INEM.*

³⁸ En concreto, para 1995, a tenor de lo señalado en el art. 2.2 del R.D. 274/1995, de 24 febrero: «Dentro de los créditos destinados a la financiación de proyectos de inversión de competencia del Estado, en el ámbito territorial de aplicación del P.E.R., e incluidos en el Programa Plurianual de Inversiones Públicas, quedan afectados al P.E.R.,... los proyectos relacionados en el Anexo al R.D., referidos a obras que, manifiestamente, sean generadoras de empleo para trabajadores desempleados, preferentemente agrícolas, por un importe de 4.899,84 millones de ptas., al amparo de lo establecido en la Disp. Final Única de la Ley 41/1994, de Presupuestos Generales del Estado para 1995».

³⁹ Vemos, para 1995, que según establece el art. 2.3 del R.D. 274/1995, de 24 febrero, los créditos afectados de las Comunidades Autónomas, en relación al F.C.I., se conectan de manera que: «Dentro de los créditos destinados a la financiación de proyectos de inversión autonómica y financiados con cargo al F.C.I. y que se ejecuten por las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura, quedan afectados al P.E.R.,... proyectos referidos a obras que, manifiestamente, sean generadoras de empleo para trabajadores desempleados, preferentemente agrícolas, por un importe de 4.187,42 millones de ptas., correspondientes a la Comunidad de Extremadura, y de 5.557, 91 millones de ptas., correspondientes a la Comunidad Autónoma de Andalucía.

⁴⁰ El art. 2.4 del R.D. 274/1995, de 24 febrero, regulador del P.E.R. para 1995, plantea que también podrán afectarse al P.E.R., en la forma y con los criterios establecidos en dicho R.D., cualesquiera otros

IV. REFLEXIONES FINALES

No queremos concluir sin antes manifestar cierta duda en torno al cariz que están tomando las últimas medidas relacionadas con el fomento del empleo y la protección a los parados.

El derecho del trabajo no tiene el principio de solidaridad, al menos de forma expresa, como uno de los pilares que lo sostienen e inspiran. Sin embargo, aunque no sea un Principio específico de su materia, si debemos matizar que todo el tema laboral está, histórica y filosóficamente, impregnado por luchas en favor de la *solidaridad*.

Los principios específicos del derecho del trabajo inciden en proteger a la parte (presuntamente) más débil –generalmente el trabajador– de la relación laboral; de donde se infiere, inequívocamente, el principio de solidaridad. Pero una cosa es la limitada, aunque valiosísima, mera enunciación de los principios, y otra la aplicación legal que en cada momento de ellos se realiza.

Desde la llegada de la democracia a España se han avanzado enormes pasos en cuanto a libertades sindicales y mejoras laborales de los trabajadores. En lo que respecta a las prestaciones de desempleo y protección del puesto de trabajo, parece que se ha producido cierta «involución». Se ha argumentado que permitiendo mayor margen a la contratación temporal (se ha dado en grandes dosis), y facilitando los despidos (nuevo «*caballo de batalla*»), se generaría un clima favorable a los empresarios para la creación de empleo. Lo que sí se ha dado es la precarización⁴¹ del empleo, dando un paso atrás en algunos logros sindicales. Esta «*filosofía*» laboral es la que explica las reformas reclamadas para el mercado laboral. Anteriormente, mediante el conocido popularmente como «decretazo» (Ley 22/1992, de 30 julio, de medidas urgentes de empleo y protección del desempleo)⁴², se recortaron las prestaciones de desempleo, debido a problemas evidentes de

proyectos de inversión a ejecutar por las Administraciones Públicas (estatal, autonómica y local), en el medio rural de las Comunidades Autónomas comprendidas en el ámbito de aplicación del P.E.R., si así lo solicitan las correspondientes Administraciones.

⁴¹ Sólo el 15% de los *contratos de aprendizaje* suscritos en 1994 se han convertido en empleos fijos en el primer trimestre de 1995, según los datos facilitados por el Secretario General de Empleo, Marcos Peña. En 1994 se firmaron 210.000 contratos de este tipo (conocidos popularmente como «contratos basura»); 160.000 se mantienen «vivos» a finales del primer trimestre de 1995, habiendo superado el plazo de seis meses de vigencia. Por otra parte, de aquellos 32.000 han adquirido, a lo largo del primer trimestre de este año, la categoría de fijos. Lo que habría que saber es si ese grado de *precarización* (negativo por sí) es, de alguna manera paliado o justificado (compensa en términos globales) por el menor nivel de desempleo de produce, y en qué medida, si este efecto es mucho mayor al anterior, el saldo final de esa *política* es positivo.

⁴² La Ley 31/1984, de 2 agosto, de protección de desempleo (hoy derogada por el R.D. Legislativo 1/1994, de 20 junio –Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social–) establecía en su art. 8 que por seis meses de cotización se tenía derecho a tres meses de prestación de desempleo; este y otros preceptos de la misma ley fueron modificados por la Ley 22/1992, de 30 de julio, en concreto, su art. 8.1 viene a incrementar el período mínimo de cotización necesario para tener derecho a prestación de desempleo –en la modalidad contributiva– en doce meses, dando derecho a *sólo* cuatro meses de cobro del mismo –antes eran seis–.

financiación de la Seguridad Social; aunque se pretendieran encontrar justificaciones «técnicas» del tipo de «incentivar» o presionar al trabajador a encontrar y aceptar trabajo en condiciones no tan favorables y así lograr que no se duerma ante la «generosidad» de los subsidios.

El trasfondo del asunto que tratamos radica sobre la cuestión de si se están dando *pasos hacia la insolidaridad* con esta nueva línea legislativa⁴³ en materia laboral, o no. Inicialmente, parece incuestionable que si se recortan los subsidios (prestaciones de desempleo) y si se permiten contratos laborales temporales cada vez más breves, no se está incrementando la solidaridad con los más desprotegidos; ahora bien, para otros no es así, ya que piensan que, a largo plazo, lo que se pretende es alcanzar niveles de desempleo mucho menores. Por tanto, según los defensores de las últimas reformas laborales, es preferible que haya cientos de miles de personas con empleos provisionales o temporales (haciendo disminuir el paro a cotas más tolerables), a que unas decenas de miles tengan empleo fijo y seguro, y el resto estén parados. Cuál de las dos posturas es la más solidaria, el tiempo lo dirá; teniendo en cuenta que en economía los análisis estáticos, de «foto fija», son poco significativos, y se necesita una visión dinámica del período en cuestión para concluir un diagnóstico al respecto.

El conocido como «*diálogo social*» ha dado sus frutos en Acuerdos sustanciales donde no siempre han intervenido las «*tres patas del banco laboral*» (Sindicatos, Patronal y Gobierno), de gran relevancia social, en materias como las pensiones (donde se ha conservado el sistema de reparto, sin producirse el vuelco al sistema de capitalización), sobre salud laboral y formación continua, sobre el P.E.R., etc. No obstante, la *reforma laboral* tan de actualidad a inicios de 1997, aunque pudiera servir a ello, poco se espera que sirva para generar empleo; éste ha de venir fundamentalmente del dinamismo de la economía, de los buenos parámetros macroeconómicos y del relanzamiento de la inversión y el consumo, y del fortalecimiento de sus sectores más productivos; sí ha de reordenar el empleo existente, y si cumple eficazmente este objetivo, reanimar la situación, para muchos catastrófica, del mercado de trabajo. Algunos datos ponen en evidencia esta afirmación; son decenas las modalidades de contratos de trabajo existentes a principios de 1997, el contrato **indefinido ordinario** sólo representó el 5% de la contratación laboral realizada en 1996, los índices de accidentes laborales en España son los más elevados de la U.E., etc.; por tanto, la situación del mercado laboral es muy mejorable. La próxima *reforma laboral* pretende eliminar la actual concepción de los contratos de aprendizaje, mejorar los contratos de prácticas, que los contratos de obra y servicio respondan a lo que deben ser, dotar de algún tipo de indemnización o prestación por desempleo a millones de contratos de trabajo que hoy no lo perciben, y, en el campo que se muestra más peliagudo, abaratar el despido ante situaciones de crisis empresarial; creándose una *Comisión Nacional de Empleo*

⁴³ No sólo en cuanto a recorte de prestaciones, también respecto a la *flexibilización* del mercado laboral (rétróceso por la precarización de los puestos de trabajo), y el, todavía no consumado, intento de abaratar los despidos.

que hiciera el seguimiento del alcance real de esas modificaciones y constatará la eficacia experimentada por el nuevo tipo de contratación.

La solidaridad implica cierta idea de búsqueda de igualdad, nivelación o equilibrio; por supuesto, no llevada a extremos absolutos (ideales e inviables), sino bajo el propósito de alcanzar una equiparación entre personas y territorios⁴⁴, en sus niveles de renta, servicios públicos que disfrutan, etc., de manera que las diferencias entre unas y otras oscilen entre **márgenes tolerables**. La definición de la amplitud de esos márgenes y la puesta en práctica de instrumentos eficaces para alcanzarlos, serán los rasgos definitorios de las distintas opciones políticas que defiendan un concepto de solidaridad u otro. Sea como fuere, a la hora de llevar a la práctica los mecanismos que permitan alcanzar ese objetivo, debemos reconocer que el punto crítico a superar se debate entre no desincentivar la laboriosidad, creatividad y pujanza de las personas y territorios más ricos y desarrollados, logrando, a su vez, disuadir o no estimular la inactividad de aquellas (menos ricos o dinámicos) que ven sus gastos financiados con aportaciones ajenas.

Sobre este delicado tema no cabe duda de que cuando la redistribución es muy intensa se presentan problemas de incentivos, tanto para quienes son contribuyentes como para quienes reciben los fondos; asunto espinoso en el que escasean datos y abundan intereses en conflicto. Los estudios técnicos poco pueden resolver cuando el fondo de la cuestión es convenir el grado de redistribución ajustado a las preferencias sociales que, desde variados planteamientos filosóficos, desde distintas opciones o posturas políticas, señalen los criterios de equidad aplicables y las metas distributivas a alcanzar.

Con ánimo de concluir señalando los principales rasgos del marco en el que se inserta la problemática del empleo y el paro en España, destacamos los siguientes:

1. Las disparidades inter-territoriales en España (sea cual sea la magnitud considerada) eran muy importantes a comienzos de la década de los sesenta. Han ido remitiendo con el tiempo, especialmente en los años de fuerte expansión económica, pero se estancan o amplían en períodos de crisis (el último muy reciente: 1990-93). Además, la reducción de las disparidades se ha dado, en muchos casos (en relación a las Comunidades más pobres), mediante un crecimiento del P.I.B. *per cápita* logrado «gracias» a la pérdida de población y amortización de empleo.

2. En los últimos decenios el crecimiento económico se localiza, mayormente, en las Comunidades insulares (Baleares y, en menor medida, Canarias), y medi-

⁴⁴ En dos campos: la **reducción de los desequilibrios socio-económicos interterritoriales** (de gran complejidad a la hora de ser medido, por cuanto concurren muchas variables y factores que podrían definirlos, aunque se acepten algunos más característicos: tasas de desempleo, producción *per cápita*, etc.), donde incide la política de empleo y seguridad social como instrumento de solidaridad; y la **nivelación de la prestación de los servicios públicos considerados fundamentales** (de no menor complejidad a la hora de ser apreciarlos, pero no de calcularlos).

terráneas; junto con la buena marcha de Aragón. El declive industrial de las Comunidades de la cornisa cantábrica parece haberse frenado; mientras que el subdesarrollo (relativo) de las Comunidades del sur-oeste de España (Extremadura, Castilla La Mancha y Andalucía) presenta tímidos signos de «despegue».

3. Las diferencias inter-territoriales en la Europa Comunitaria no sólo son de mayor magnitud que las existentes en España sino que, además, no presenta signos visibles de que se haya producido en los últimos años una reducción significativa de las mismas. La entrada de los nuevos tres socios (Austria, Finlandia y Suecia) no introduce distorsiones sobre las «antiguas» medias de la Europa de los doce. La necesidad o urgencia de convergencia entre las regiones de la U.E. es mayor, si cabe, tras el Tratado de Maastricht, aunque ya en el Acta Única Europea (1987) se pretendió, sin mayores resultados, impulsar una mayor cohesión económica y social⁴⁵.

4. Situación de las Comunidades Autónomas españolas respecto a los referentes europeos ha experimentado algunos (mínimos o modestos) avances. globalmente hablando, los niveles de renta *per cápita* y de bienestar social de la EUR15 son muy superiores. Las posibilidades de reducir esos diferenciales son un tanto remotas⁴⁶; es por lo que nuestra perspectiva, ante la convergencia regional que

⁴⁵ Debemos reconocer, no obstante, que sí se ha dado un cambio de actitud en las autoridades europeas en tanto ya no se confía en que sea el **mercado**, el mecanismo capaz de corregir los desequilibrios interterritoriales. Se han admitido sus *fallos*, y se proponen políticas y medidas compensatorias (dando un mayor «peso» solidario al Presupuesto de la U.E.) destinadas a relanzar el desarrollo regional; es lo que se ha denominado la cohesión económica y social.

⁴⁶ Así, por ejemplo, J. Villaverde Castro plantea que *«una región cuyo P.I.B. per cápita (o productividad) sea igual al 70% de la media comunitaria necesita crecer anualmente, durante un período de veinte años, 1,25 puntos por encima de lo que lo hace el P.I.B. per cápita (o productividad) de la Comunidad Europea, para llegar a alcanzar un nivel igual al 90% de la referida media comunitaria; si el diferencial de crecimiento favoreciese a la región retrasada en 1,75 puntos cada año, ésta necesitaría sólo un espacio de quince años para conseguir idéntico objetivo. Teniendo en cuenta que en los años de expansión económica de la segunda mitad de los ochenta el P.I.B. per cápita de la Comunidad Europea creció en torno al 3%, las cifras anteriores ponen de manifiesto la enorme dificultad de la «empresa» (en España el crecimiento medio del P.I.B. durante 1981 a 1990 –ambos inclusive– fue del 3,3%, podemos extraer conclusiones respecto a lo lejano de esas metas). Por otra parte, el mismo autor señala que «una región que quiera reducir su tasa de desempleo en cinco puntos porcentuales (del 20% al 15%) debería mantener un crecimiento del empleo del 1,5% durante diez años, o del 2,25% durante cinco años; si lo que pretende es reducir el índice de paro en diez puntos, entonces se requiere alcanzar un crecimiento del empleo del 2,25% durante diez años, o del 3,5% durante cinco años... teniendo en cuenta que el crecimiento del empleo comunitario fue de un 1,25 anual...» (en el mismo período antes aludido) se aprecia la dificultad de atenuar esas disparidades. El ejemplo anterior se ajusta plenamente a la realidad española, puesto nuestra tasa de desempleo (en torno al 20% –según la EPA era, a finales de 1994, un 24,2%– duplica la tasa media comunitaria). En Villaverde Castro, J., «Los Desequilibrios Regionales en España», Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1993, pág. 250. En términos generales (en P.I.B., inflación, déficit público, tipos de interés, costes laborales,... y, sobre todo, en tasas de desempleo), se puede afirmar que los indicadores socio económicos de España tienden a separarse gradualmente (divergen) de las medias de la U.E. Ver «Anuario EL MUNDO, 1995», Ed. R. Heras, Madrid, 1995, págs. 221 a 229 (Fuentes citadas: Eurostat, O.C.D.E. y B.B.V.). En todo caso, tal como se desprende de la lectura de los datos del Cuadro *Situación relativa de las Comunidades Autónomas frente a la Comunidad Europea*, en Servicio de Estudios del B.B.V., «Informe Económico 1992», Bilbao, 1993, pág. 106, podemos afirmar que la convergencia (en términos de economía real) de las «regiones»*

debiera acompañar, armónicamente⁴⁷, la convergencia económica exigida ante la próxima unidad monetaria europea⁴⁸, tendría que ser negativa⁴⁹; aunque la evolución reciente provoca cierto optimismo.

Los últimos años, desde 1994, no pueden considerarse negativos⁵⁰, en términos globales, en lo referente a la evolución de las desigualdades interterritoriales. Estas

menos desarrolladas de España—Objetivo n.º 1 en la U.E.— se ha ido produciendo de una forma mucho más lenta que la alcanzada por las Comunidades más ricas (si bien debemos matizar que esas cifras llegan a 1992, año en el que se inicia una acusada crisis que provoca la caída de esos indicadores).

⁴⁷ J. M.ª Mella (en «La convergencia de las Comunidades Autónomas en el marco de la Comunidad Europea», en *Papeles de Economía Española* núm. 55, Fundación F.I.E.S., Madrid, 1993, págs. 42 y ss.) ponía de relieve la estrecha relación que debiera existir entre la política regional y la política económica general, de tal modo que los efectos de los Fondos Estructurales (los Fondos de Cohesión no habían iniciado su andadura) quedarían mitigados sin una política económica que garantizara un **crecimiento económico duradero**, basado en la estabilidad de precios y en el mantenimiento de los equilibrios económicos básicos.

⁴⁸ Que obliga a realizar serias restricciones (ajustes) en el gasto público, a frenar y controlar la inflación, a bajar los tipos de interés, y a prescindir o renunciar a las devaluaciones monetarias como mecanismo de defensa. Estos condicionantes podrían incidir negativamente sobre el empleo y sobre el crecimiento de la producción, restando competitividad a los países y regiones menos desarrollados, y agravando los desequilibrios existentes entre ellos. El año 1994, a pesar de que España no cumplía ninguna de las cuatro condiciones de convergencia, no puede calificarse de negativo. A lo largo de 1995 y 1996 se han dado pasos lentos y firmes para llegar en una situación propicia a la entrada del *euro*.

⁴⁹ Estas aseveraciones explican el interés que las cuestiones de carácter regional despiertan en los últimos años, y que se cuestiona la política regional desarrollada (para los más críticos ha sido un fracaso). En el plano estrictamente económico, la incertidumbre sobre los efectos del mercado único vigente, y la próxima unidad monetaria, hace temer que los desequilibrios económicos regionales se agraven; los estímulos e instrumentos financieros aplicados para alcanzar el desarrollo y la convergencia regional, aun siendo notables (la dotación de los Fondos Estructurales y de Cohesión es importante), no están dando los resultados deseados. Los períodos de crisis frenan y desalientan los avances esperados. La política regional de muchos países europeos queda embargada ante otros problemas «urgentes» (control del déficit público, solventar la deuda pública,...) que restan medios y atención a sus objetivos. Ante los efectos de un mercado económico cada vez más abierto, no sólo ante la U.E. (también en el plano internacional, según los últimos Acuerdos del G.A.T.T.), el crecimiento y el desarrollo pasa por mejorar la *competitividad* (en sus distintos planos, tecnológico, empresarial, laboral, etc), elemento económico sobre el que, obviamente, no sólo incide la política regional, sino que requiere estrategias económicas globales más eficaces. Sin embargo, la política regional debe ser un instrumento aliado y relevante ante los objetivos que aquellas se planteen, iniciando un desarrollo de las infraestructuras más armónico, promoviendo cambios técnicos e incentivando la formación profesional, etc... de forma más equilibrada entre los territorios del país. E. Landáburu afirmaba (en «La cohesión económica y social en la Comunidad Europea: nuevas perspectivas», Diario EL PAÍS, 9-10 de abril de 1991, citado por Gómez Castañeda, J.; «Presupuesto comunitario y política de cohesión: alcance y límites», en *H.P.E.* núm. 130, I.E.F., Madrid, 1994, pág. 64) que «la realización económica y monetaria disminuirá considerablemente la capacidad de los países comunitarios para practicar una política económica autónoma y transformará en gran medida las economías «nacionales» en economías «regionales». Todos los Estados federales tienen mecanismos de redistribución inter-regional cuyo alcance es mucho mayor que el que tiene la Comunidad actualmente. Es evidente que una mayor integración monetaria, económica y política tiene que ir acompañada de un esfuerzo de solidaridad». Esfuerzo que el Informe McDougal —encargado por la Comisión Europea en 1974 y publicado en 1977— cifraba en incrementar el Presupuesto Comunitario, pasando del 0,7% (1977) al 2,5 del P.I.B. de la Comunidad, de forma que los nuevos recursos se destinarían de manera prioritaria a efectuar ajustes estructurales en el sector regional y en el empleo.

⁵⁰ Sin embargo, en cuanto al crecimiento y desarrollo de su P.I.B. han sido las dos Comunidades con mayor sector servicios (Baleares y Canarias, destacadas) las que experimentaron mayores tasas,

disparidades son menores que las que presentan otros países más desarrollados de la U.E.⁵¹. Si nos referimos a tasas de desempleo la valoración sería muy negativa. A pesar de ello, debemos emitir una opinión favorable de la situación española respecto al grado de solidaridad que se ha sabido inyectar en multitud de parcelas de actuación de todas las administraciones públicas (central, autonómica y local); también, desde el análisis de las cifras, merece un juicio positivo el avance redistributivo alcanzado por esos instrumentos.

junto a Navarra, C. Valenciana y País Vasco; entre las menos expansivas, con una tasa inferior al 2%, se encuentran las Comunidades menos desarrolladas de España (excepto Madrid): Extremadura, Galicia, Murcia, Castilla León, Asturias y Ceuta-Melilla, en último puesto, por debajo del 1% sólo está Castilla La Mancha. Aunque si observamos la evolución en el bienio 1992-93, veríamos que Castilla León y Galicia tuvieron (junto a Baleares, Canarias y Ceuta-Melilla) tasas de crecimiento muy superiores a la media (al igual que Castilla La Mancha y Asturias, pero en cotas más moderadas); mientras que en dicho período (de recesión) las Comunidades valenciana, extremeña, cántabra y andaluza, conocieron valores de retroceso en su P.I.B. real, por encima de la pérdida media de España. Luego, si englobamos esos tres años, 1992 a 1994, vemos que ha sido claramente negativo para Extremadura y Cantabria, y altamente favorable para Baleares y Canarias; aunque las cifras de 1995 y estimaciones de 1996 invierten esa tendencia.

El juicio positivo que hacemos en relación a la evolución de las desigualdades de renta entre las Comunidades se apoya en los datos de renta familiar disponible *per cápita* que finalmente presentan, mejorados al ser vistos en *paridad de poder adquisitivo*.

⁵¹ Ver «Statistiques en BREF-Régions», Eurostat, Luxemburgo, 1995, págs. 1 a 5. Sin embargo (quitando el caso singular de la nueva Alemania por el lastre de sus «nuevos» Länder del este) ello no nos debe servir de consuelo, porque es preferible, bajo nuestra opinión, consiguiendo que el territorio menos desarrollado se sitúe por encima de un nivel aceptable —**objetivo prioritario**— (que a medio plazo podría ser situar a la Comunidad más pobre de España en el 75% del nivel de renta medio de la U.E.), el conjunto del país crezca en toda la medida de sus posibilidades, aunque las desigualdades internas se pronuncien o agranden.