

3. ALARCON CARACUEL, cit. p. 26.
4. Salvo que se acepte el argumento de que la referirse la incapacidad permanente total a la profesión habitual es necesario, para identificarla, que el trabajador se encuentre trabajando efectivamente y, por lo tanto, en alta. Sin embargo, como señalan DESDENTADO y otros, cit. p. 69, es un obstáculo fácilmente subsanable, por ejemplo, "refiriendo el concepto de profesión habitual a la predominantemente desempeñada durante un período de tiempo significativo anterior a la última baja".
5. En general puede decirse que la LRP contiene un tratamiento más favorable para los comprendidos entre 21 y 26 años ya que sólo en el tope más alto de la edad se le exigirán los cinco años de cotización mínimos para los mayores de 26 años. Por debajo de esa edad, la regla de la mitad del tiempo transcurrido siempre será inferior a los citados cinco años.
6. No comparto la opinión de DESDENTADO y otros, cit. p. 43, en el sentido de que la LGSS confunde contingencia con situación protegida. No es que las confunda es que son la misma cosa.
7. En este sentido, véase M. SAMPEDRO GALLO. "Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social. Prestaciones por invalidez permanente. Período de carencia. Eficacia de las cotizaciones efectuadas tras la declaración de invalidez permanente y absoluta", en *Jurisprudencia de Seguridad Social y Sanidad*, núm. 4, 1979, pág. 346.
8. M.R. ALARCON CARACUEL y S. GONZALEZ ORTEGA. *Compendio de Seguridad Social*, Madrid, 1985, p. 87.
9. DESDENTADO y otros, cit. p. 43.
10. E. BORRAJO DACRUZ. "La imprescriptibilidad del derecho a las pensiones: del Código Civil al nuevo derecho de la Seguridad Social", *Revista de Seguridad Social*, núm. 2, 1979, págs. 7 y ss.
11. Por todas, la Sentencia del Tribunal Central de Trabajo de 7 de octubre de 1977 (Rep. Ar. 3772).
12. Sentencia de 30 de mayo de 1984 (Rep. Ar. 3.098).
13. En el mismo sentido, DESDENTADO y otros, cit., p. 43 y 87.
14. En el sentido rechazado, las Sentencias de las Magistraturas números 2 y 4 de Málaga, de 7 de abril de 1987 y 29 de diciembre de 1986 respectivamente.
15. Sentencia de la Magistratura n.º 2 de Málaga, de fecha 7 de abril de 1987.
16. Sentencias de las Magistraturas núms. 3, 4 y 5 de Málaga, de fecha 24 de septiembre de 1986, 29 de diciembre de 1986 y 13 de enero de 1987, respectivamente.
17. Véase la Sentencia de 24 de noviembre de 1986, de la Magistratura núm. 1 de Sevilla, en *Temas Laborales*, núm. 8, 1986, págs. 141-143.

"La política (laboral) de empleo en la CEE: El papel coordinador de los instrumentos comunitarios y la concreta articulación jurídica de los procedimientos de fomento del empleo y reparto de trabajo en el ámbito de la Comunidad"

por

José Miguel Martínez Jiménez*

SUMARIO: I. Planteamiento general: El significado de la política de empleo. II. Las medidas de regulación directa sobre el mercado de trabajo. III. Los procedimientos de fomento del empleo y reparto de trabajo en la CEE. III.1. El papel coordinador de los instrumentos comunitarios. III.2. La articulación de las concretas medidas de actuación en los distintos Estados miembros. IV. Conclusiones.

I. Planteamiento general: El significado de la política de empleo

Desde la crisis económica mundial surgida en los primeros años de la década de los 70, el derecho del trabajo se ha visto absolutamente mediatizado por el tema del empleo. Toda la ordenación jurídica de las relaciones laborales, tanto las individuales como las colectivas, e incluso conflictuales, está afectada y, en consecuencia, condicionada, por la crisis del empleo¹. De esta manera, se ha llegado a hablar de un derecho del trabajo como instrumento de la política de empleo o funcionalizado a la misma², y ello porque aún cuando la protección del desempleo es un importante amortiguador de tensiones, no es menos cierto que la tasa actual de desempleo supone una seria amenaza de desintegración para los países occidentales, "no tanto por la posibilidad de un cambio brusco de sus estructuras, sino por la disolución de los valores de esfuerzo y autoafirmación individuales que las sustentan y cohesionan"³.

* Profesor Titular Interino de Derecho del Trabajo en la Facultad de Derecho. Universidad de Málaga.

La política de empleo ha significado, pues, la obligada respuesta a la crisis económica, "algo inescindible hoy de la política económica en general, en tanto una buena política económica, por sí misma, genera empleo"⁴. De este modo, lo que se ha venido entendiendo por política (laboral) de empleo, como el conjunto de actuaciones de los poderes públicos "destinados a influir directamente en las estructuras del empleo o los mercados de trabajo"⁵, es una parcela más, aunque muy importante, de la política económica de empleo, es decir, de una política económica encaminada a crear empleo. En otros términos, que el derecho del trabajo no es la fórmula mágica que pueda resolver la compleja problemática actual del desempleo, ya que las medidas que se pueden contener en una mera política de mercado de trabajo tienen por sí una eficacia bastante limitada⁶.

Sin embargo, también es cierto que la puesta en práctica de las diversas formas de intervención de la política económica en el terreno del empleo (política aduanera, medidas de tipo fiscal, medidas de política monetaria, crediticia, política de rentas...), puede encontrar graves dificultades en los países occidentales, y concretamente en España, por el principio, constitucionalmente consagrado en el artículo 38 de nuestro Texto Fundamental, de libertad de empresa en el marco de la economía de mercado⁷.

II. Las medidas de regulación directa sobre el mercado de trabajo

Circunscribiéndose a las acciones que inciden directamente sobre la estructura del mercado de trabajo, podemos clasificarlas⁸ en dos grupos:

1. Las que tienden a mejorar la situación del empleo o, al menos, a moderar la constante caída de las tasas de ocupación, principalmente:

—El fomento o estímulo al empleo, que tiene como fin potenciar la demanda de mano de obra en el sector privado.

—La redistribución del empleo, o reparto de trabajo, que opera fundamentalmente por el lado de la oferta de mano de obra.

—Los programas públicos de empleo, de iniciativa y participación exclusivamente estatal.

2. Las que se centran en una mayor transparencia del mercado laboral; a este fin se sugiere intensificar la actuación de los poderes públicos en los ámbitos de colocación y formación, mediante:

—Una mejora de los métodos utilizados por las instituciones encargadas del funcionamiento del mercado de trabajo, con el objetivo de activar el papel de mediadores que juegan los servicios públicos de empleo.

—La capacitación y reconversión profesionales, de gran importancia en orden a posibilitar la adecuación de la demanda y la oferta de trabajo.

Pues bien, vamos a centrarnos, a los fines de nuestro análisis, en el primer grupo de medidas y, específicamente, en los incentivos al empleo y reparto de trabajo, que son las técnicas más utilizadas en los países de la Comunidad y que mayor relación guardan con el binomio crisis económica-empleo.

No obstante, es interesante señalar que los programas de empleo público⁹, como modalidad de intervención estatal en el mercado de trabajo a través de

la contratación de determinados colectivos de trabajadores con especiales dificultades de colocación, y en áreas geográficas deprimidas, para llevar a cabo proyectos de utilidad pública, han contribuido de manera nada despreciable, sobre todo en los países del norte de Europa (Países Bajos, Suecia, Noruega, Dinamarca, Reino Unido), a aminorar los trágicos efectos de la situación de desempleo¹⁰.

Antes de analizar ambos aspectos de la política laboral de empleo en los instrumentos comunitarios y su articulación concreta en los Estados miembros de la Comunidad, es conveniente proceder a una aproximación conceptual.

En primer lugar, los procedimientos para el fomento del empleo pueden definirse como el conjunto de medidas instrumentadas por los poderes públicos que tienden a incentivar la contratación de trabajadores, en especial de determinados colectivos, ya sea mediante la reducción de los costes del factor trabajo (bonificaciones en las cotizaciones empresariales de seguridad social, subvenciones por puesto de trabajo creado, ayudas salariales), ya sea a través de lo que se conoce por "flexibilización" (contratos temporales, horarios flexibles, movilidad interna, supresión de la autorización administrativa en la extinción de contratos por causas económicas...)¹¹.

En segundo lugar, las técnicas de redistribución del tiempo de trabajo y reducción de la oferta de mano de obra suponen la adopción de medidas que tienen como consecuencia, de un lado, la disminución del número medio de horas trabajadas, bien sea por la reducción de la jornada ordinaria de trabajo, por la prolongación de las vacaciones anuales, por la limitación o supresión de las horas extraordinarias y, en determinadas circunstancias, del pluriempleo, o por la regulación del contrato a tiempo parcial; y, de otro lado, alargar los períodos durante los cuales ciertas personas no forman parte de la población activa, fundamentalmente anticipando la edad de jubilación, prolongando la escolaridad de los jóvenes, o incluso propiciando interrupciones temporales del trabajo a través de fórmulas de formación en alternancia¹².

Ahora bien, sin entrar en los posibles efectos sociales y económicos¹³, si es conveniente recordar como la regulación de algunas de estas medidas ha supuesto, siguiendo a la doctrina¹⁴, que el principio de estabilidad en el empleo que, hasta tiempos recientes, inspiraba el "modelo clásico de empleo", se ha visto eclipsado por formas "atípicas de empleo" o de "empleo en precario", de tal forma que el trabajo prestado a jornada completa y mediante el frecuente encuadramiento del trabajador a una empresa determinada desde el aprendizaje hasta la jubilación, ya no es el dominante. Pero es que, además, esta flexibilidad, al ser tan diversificada, ha complejizado extremadamente el sistema de relaciones industriales, exigiendo a las partes sociales un importante esfuerzo de segmentación respecto de las reglas de funcionamiento de los sistemas contractuales y de sus contenidos. Como resultado, el llamado derecho del trabajo de la emergencia se ha estabilizado hoy en un "derecho de la crisis", que sigue una evolución no rectilínea, y que parece obedecer al intento de responder de forma inmediata a presionantes exigencias prácticas¹⁵.

III. Los procedimientos de fomento del empleo y reparto de trabajo en la CEE

1. El papel coordinador de los instrumentos comunitarios

Ante todo, hay que destacar la ausencia de una verdadera política de empleo en la Comunidad, y, como resultado, la escasez de instrumentos comunitarios que puedan imponer medidas uniformes en los ordenamientos de los Estados miembros¹⁶. Así, hasta 1974 en que se formula el "Programa de Acción Social", aprobado por resolución de 21 de enero, las instituciones comunitarias han actuado sin salirse de las líneas programáticas marcadas en los Tratados Fundacionales; de este modo, la promoción del empleo (artículo 11, Tratado CEE) se dirigía hasta esa fecha a reconducir el paro tecnológico y el derivado de la falta de transparencia del mercado de trabajo¹⁷, utilizando como instrumentos primordiales la libre circulación de trabajadores¹⁸ y el Fondo Social Europeo¹⁹ con sus programas de formación profesional²⁰. En dicho Programa de Acción Social, primer intento serio de adaptación a la crisis en materia de empleo, entre el listado de medidas a adoptar en pro de la realización del pleno empleo se hacía referencia a la adopción de soluciones en relación a ciertas categorías de personas, en especial, jóvenes y mayores, a la generalización de la semana de trabajo normal de cuarenta horas y de las cuatro semanas de vacaciones, y a la aproximación de las legislaciones en materia de despidos colectivos²¹. Objetivos éstos últimos que fueron ya objeto, de un lado, de una recomendación del Consejo, de fecha 22 de julio de 1975, relativa al "principio de la semana de cuarenta horas y cuatro semanas de vacaciones retribuidas"²² (y en la que, pese a su carencia de obligatoriedad, se instaba a los países miembros a articularlo a través de cualesquiera instrumentos antes del 31 de diciembre de 1978), y de otro, de una directiva de fecha 17 de febrero de 1975 sobre despidos colectivos²³.

Sin embargo, no es hasta el 18 de diciembre de 1979 cuando, en base a los trabajos preparatorios del Comité Permanente de Empleo, el Consejo adopta una resolución sobre la "ordenación del tiempo de trabajo"²⁴ en la que se contiene un conjunto ordenado de medidas orientadoras en pro de un mejor reparto de trabajo y de una mayor flexibilización profesional. De conformidad con esta resolución la Comisión transmitió al Consejo, en julio de 1980, por indicación del Comité Permanente de Empleo, tres comunicaciones relativas respectivamente al trabajo a tiempo parcial, el trabajo personal y la jubilación flexible, seguidas en 1982 de una serie de propuestas de directivas sobre las dos primeras cuestiones y de una recomendación de 10 de diciembre de 1982²⁵ que prevé la introducción de una mayor flexibilidad en los regímenes que regulan la edad de jubilación; propuestas de directivas que se han repetido en 1984 (la última es de 6 de abril)²⁶ y que indican las dificultades para llegar a un consenso entre las partes sociales²⁷.

En relación a las políticas de empleo sectoriales, cobra especial relieve la resolución del Consejo de 24 de enero de 1984, sobre promoción del empleo

juvenil²⁸, en donde se contienen distintas acciones que los Estados miembros deberían desarrollar tendente al fomento del empleo de este colectivo, e incluso estimulándoles a crear pequeñas empresas o constituir cooperativas con las pertinentes ayudas técnicas y financieras.

En definitiva, y como resumen, podemos señalar la escasez de actos comunitarios sobre la materia, y su eficacia no obligatoria sino meramente orientadora²⁹, aunque desde luego sin desdeñar el importante papel que han jugado en la coordinación de las medidas adoptadas en los distintos Estados miembros.

2. La articulación de las concretas medidas de actuación en los distintos Estados miembros

El examen de los resultados obtenidos en los diferentes países de la Comunidad muestra las importantes medidas adoptadas, ya sea por vía legislativa o convencional. A ello ha coadyuvado, de manera importante, el cambio de estrategia operado en la mayoría de las organizaciones sindicales que desde mitad de la década de los 70 han comenzado a centrar el debate no en la estabilidad en el empleo, sino en un reparto más equitativo del mismo. Así, la Confederación Europea de Sindicatos (CES) asumió por primera vez en 1976, en el Congreso de Londres, un programa de reducción del trabajo sin pérdida de remuneración, y cuyos puntos fundamentales han sido recogidos en los Congresos de Munich (1979), y La Haya (1982): Reducción de la semana de trabajo a 35 horas; incremento de las vacaciones a seis semanas; abolición de horas extraordinarias; generalización de los permisos de formación, prolongación de la escolaridad obligatoria hasta los 16 años...³⁰.

No ocurre lo mismo, sin embargo, con las medidas de flexibilización del mercado de trabajo, respecto de las que la postura sindical es bastante reticente, no aceptando que flexibilidad implique precariedad e inseguridad en el empleo y, en definitiva, rotación acelerada de la mano de obra³¹.

De esta manera, a partir de la crisis económica de 1973 se han llevado a cabo, en muchos países de la Comunidad, reducciones del tiempo de trabajo, si bien de formas muy variables de unos a otros. Concretémonos a algunos ejemplos recientes en estos últimos años.

Respecto del tiempo en la prestación de trabajo, hay que señalar que la jornada ha sufrido importantes reducciones en todos los países: Así, en Francia, donde, desde 1982 en que se introdujeron en el Código de Trabajo nuevas normas fijadas por la famosa Ordenanza de 16 de enero, relativa a la semana de 39 horas, se ha llegado al objetivo final de 35 horas³². En los restantes países comunitarios, la jornada semanal no puede ser superior legalmente a 40 horas, aunque la media en los convenios sectoriales se acerca a las 35 horas. Por otra parte, las 5 semanas de vacaciones es una práctica generalizada³³.

Las fórmulas que se centran en la reducción de la oferta de mano de obra y consiguiente redistribución del tiempo de trabajo pasan en los distintos países, primordialmente, o por una anticipación de la edad de jubilación o por una prolongación de la enseñanza obligatoria y de formación en alternancia.

Así, en Bélgica, un nuevo régimen de jubilación anticipada permite a cualquier trabajador retirarse a los 60 años en lugar de a los 65, sin pérdida de pensión, a condición de que sea sustituido por un solicitante de empleo joven. Igualmente, y en el citado país, es interesante mencionar la Ley de 29 de junio de 1983 que ha prolongado la enseñanza obligatoria hasta los 18 años, permitiendo la combinación entre formación y trabajo a tiempo parcial a partir de los 16 años. O en Holanda, donde son numerosos los convenios colectivos que han instaurado sistemas voluntarios de jubilación anticipada de tal forma que, al menos, el 10 % de los trabajadores holandeses pueden jubilarse voluntariamente a los 60-61 años, el 75 % a partir de los 62 años y el 7 % a partir de los 63 años. Parecido es el caso de Gran Bretaña aunque los sistemas de jubilación anticipada son más frecuentes en el sector público (35 % de trabajadores) que en el privado (10 %). Finalmente, en la R.F.A., en marzo de 1983, el Bundestag aprobó un Proyecto de Ley que había sido presentado por el Gobierno y que permite a los trabajadores jubilarse a los 58 años percibiendo como máximo un 70 % de su última retribución, aunque sin que el empresario esté obligado a contratar un nuevo trabajador lo que ha supuesto una fuerte protesta de la D.G.B.³⁴

Respecto de los estímulos a la creación de empleos diversas han sido las medidas instrumentadas, centradas fundamentalmente en subvenciones selectivas para el fomento del empleo de grupos específicos, especialmente jóvenes en busca de un primer empleo. Por ejemplo en Francia, donde en 1977 casi el 50 % del total de parados tenía menos de 25 años, se han arbitrado sucesivos programas para promover la contratación de dicho colectivo mediante contratos temporales con subvención estatal y exoneración de las cotizaciones empresariales de seguridad social³⁵; ejemplo de ello es la relativamente reciente normativa aprobada por Decreto de 19 de mayo de 1983 relativa al "contrato de empleo-formación y de empleo-adaptación", con el objetivo de adaptar al interesado a la práctica y al medio profesionales³⁶. O el caso de Bélgica, donde una Real Orden de 21 de diciembre de 1983 reguló la ocupación de personas menores de 30 años en régimen de prácticas en las empresas, con reducción en las cotizaciones empresariales³⁷. Igualmente en Holanda, donde hay que mencionar el programa de fomento del empleo para trabajadores en paro, mayores de 45 años, con una subvención estatal del 30 % del salario durante seis meses³⁸.

Finalmente, en el contexto de las medidas flexibilizadoras, es de destacar principalmente la muy importante y reciente Ley de Fomento del Empleo en la R.F.A., de fecha 26 de abril de 1985, y que entró en vigor el día 1 de mayo. En dicha Ley se establece en primer lugar que, en el caso de nuevas contrataciones, es legítima la fijación de un término en los contratos, de hasta un máximo de 18 meses, incluso para la ocupación de un puesto de trabajo que implique el desarrollo de una actividad de naturaleza indefinida o permanente³⁹. En segundo lugar, el art. 1.4 de la Ley ha regulado el llamado "Kopovaz", que significa que la extensión en duración y el momento de desarrollo de la actividad laboral dependen de la concreta exigencia o demanda empresarial (que puede variar de un día a otro, de una semana a otra, o de un mes a otro), aunque la puesta en práctica de tal fórmula se somete por el legislador

a las siguientes reglas: a) Debe quedar establecido en el contrato de trabajo una determinada duración del tiempo de trabajo, aunque posteriormente el empresario lo distribuya a su voluntad. b) El trabajador sólo está obligado a desarrollar su trabajo si el empresario le ha comunicado el momento concreto y la duración del mismo con una antelación mínima de cuatro días. c) El empresario está obligado a utilizar al trabajador, al menos, durante tres horas seguidas⁴⁰. En tercer lugar, el art. 1.5 de la Ley, con los mismos objetivos de flexibilización, ha legitimado la práctica contractual conocida como "job sharing", según la cual un trabajador previamente determinado, en el caso de imposibilidad del primeramente obligado, está obligado, a su vez, a desarrollar el trabajo del otro. La única limitación legal es que la sustitución necesita en cada caso concreto de un acuerdo o consentimiento específico del trabajador⁴¹.

A nivel global, la tendencia a la flexibilidad en los países comunitarios está representada fundamentalmente por la extensión de las relaciones de empleo a tiempo parcial, y las de carácter temporal, como así ha sucedido en Italia a raíz de la firma del acuerdo "Scotti", entre sindicatos, patronal y Gobierno, de 22 de enero de 1983⁴²; y ello ha significado precariedad en el empleo e incluso peores condiciones de trabajo, como investigaciones realizadas en Gran Bretaña en este sentido así lo demuestran⁴³. Además, en el reciente debate sobre la flexibilidad, se intenta, no sólo su profundización en el interior de la empresa (movilidad, horarios flexibles, menor rigidez en la determinación de las funciones), sino también paliar, siguiendo el empleo estadounidense, la rigidez del mercado de trabajo externo mediante una mayor libertad de las empresas en la suspensión y extinción de los contratos de trabajo, cuando así lo exija la coyuntura económica; de esta manera las patronales buscan moderar el fuerte nivel de tutela institucional y de protección legal a los despidos colectivos que se introdujo en los ordenamientos nacionales a partir de los años 60⁴⁴.

Como es conocido, respecto de esta importante cuestión de los despidos colectivos, la Comisión de las Comunidades adoptó, el día 17 de febrero de 1975, una Directiva relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros⁴⁵ y que facilitaba en gran medida, mediante un procedimiento de consulta con los representantes de los trabajadores, la extinción colectiva de contratos en base a motivos no inherentes a la persona de los trabajadores. Pues bien, algunos de los países comunitarios han adaptado su legislación a la citada Directiva (caso de Luxemburgo, Dinamarca, R.F.A. o muy recientemente Francia...), mientras que otros, en base a una de las disposiciones finales que faculta a los Estados a aplicar disposiciones internas más favorables para los trabajadores, siguen manteniendo la autorización administrativa (Grecia, Países Bajos, Irlanda)⁴⁶.

IV. Conclusiones

De todo lo anterior se deduce, en primer lugar, la inexistencia de una política homogénea de empleo en la Comunidad, tanto en el Derecho Comunitario como en las concretas medidas adoptadas en los ordenamientos internos de los países miembros. Sin embargo, a partir de 1974, en que la crisis económica repercute en gran medida sobre las tasas de empleo, se ha producido en el ámbito comunitario un evidente esfuerzo de adaptación a la crisis en materia de empleo, aunque a través de actos de escasa eficacia obligatoria que, no obstante, han producido un relativo efecto "ósmosis" o uniformizador en las legislaciones internas. A nivel global, las normativas estatales, siempre a remolque de la crisis, se han centrado fundamentalmente en la articulación de medidas selectivas para el fomento del empleo de grupos específicos, en especial jóvenes en busca de primer empleo, y en nuevas formas de contratación y de reorganización del tiempo de trabajo.

En segundo lugar, con la entrada de los años 80 parece claro que la actitud sindical en el ámbito de la Comunidad ha ido a remolque de las iniciativas patronales en pro de una mayor flexibilización del mercado de trabajo externo, al estar sometidas las empresas a más fuertes presiones competitivas que en el pasado. Pero los riesgos de precariedad e inseguridad en el empleo que encierran algunas de estas medidas (facilidad de despidos, contratos temporales, a tiempo parcial, a domicilio...), ha supuesto que el movimiento sindical, a la vista de las crecientes estadísticas de desempleo, se cuestiona si ha servido de algo su seria actitud de esfuerzo en la adaptación a la crisis de las relaciones laborales. En efecto es desolador que, a pesar de que voces autorizadas vislumbren el fin de la crisis, el desempleo en los países de la Comunidad haya alcanzado, a fines de 1984, 13,1 millones, el 11,3 % de la población activa, contra el 10,8 % a finales de 1983⁴⁷. De este modo, como señala Daübler, "desventajas seguras para los trabajadores ocupados se traducen en beneficios muy inciertos para los trabajadores desempleados"⁴⁸.

De ahí que actualmente el punto de vista sindical pase por una estrategia alternativa de flexibilidad funcional, orientada a la cooperación en la organización del trabajo e introducción de nuevas tecnologías y a la gestión conjunta y cambio negociado de los problemas más significativos en la empresa; ello puede traducirse (en el marco de un status ocupacional permanente) en horarios de trabajo flexibles, movilidad interna, trabajo de grupo y elasticidad en la determinación de funciones⁴⁹.

NOTAS

1. Cfr. Sagardoy Bengoechea, J.A.: "Reconversión industrial y empleo" en Empleo y crisis económica, Madrid, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Trabajo, 1982, pág. 38.

2. Cfr. Rodríguez Piñero, M.: "Derecho del trabajo y concertación social como instrumento de la política de empleo", en Jornadas técnicas sobre concertación social y empleo, Madrid, I.E.L.S.S., 1981, págs. 113-114.
3. Martín Valverde, A.: "La política de empleo en la Comunidad Económica Europea", en Revista de Estudios Regionales, vol. IV, 1982, pág. 173.
4. Velarde Fuertes, J.: "La política de empleo en España y su incidencia sobre la seguridad social", en Jornadas técnicas sobre concertación social y empleo, cit., pág. 240.
5. Cfr. Sáez Fernández, F.: "Política de empleo, política laboral, política educativa", en El desarrollo industrial en los años 80, Barcelona, 1982, pág. 95. Cfr. también, Martín Valverde, A.: "La política de empleo en la Comunidad...", cit., págs. 173-174.
6. Cfr. Rodríguez Piñero, M.: "Derecho del trabajo y crisis económica" en El derecho del trabajo y la seguridad social en la década de los 80, Zaragoza, 1983, pág. 250.
7. Cfr. Martín Valverde, A.: "La política de empleo en situación de crisis: Planteamiento general y soluciones comparadas", Ponencia presentada al curso internacional de verano de Salamanca (4-8 de julio de 1983), sobre las relaciones laborales en la crisis económica, crónica de Goñi Sein en la Revista de Política Social n.º 139, págs. 127-128.
8. Vid. en este sentido, las distintas medidas enumeradas en el informe de la OCDE, el desafío del paro, Madrid, Servicio de publicaciones del Ministerio de Trabajo, 1984, págs. 135 y ss. Vid. también Martín Valverde, A.: "La política de empleo en la Comunidad...", cit., págs. 175-178.
9. Cfr. sobre el tema OCDE, Creation directe d'emplois dans le secteur publique. Evaluation des experiences nationales: Canada, Danemark, Etats-Unis, Norvege, Royaume-Uni, 1980. Igualmente, cfr., el completo e interesante estudio que Domínguez Martínez, J.M. realizó sobre los Programas de Empleo Público en su tesis doctoral, aún inédita: "Análisis económico de las medidas de creación directa de empleo: Especial referencia al caso español", págs. 176-460.
10. En España, y concretamente en Andalucía, el Programa "Andalucía Joven", promovido por la Comunidad Autónoma con la ayuda del Fondo Social Europeo, y desarrollado por el Decreto 58/1986, de 19 de marzo, (BOJA de 4 de abril), es un claro ejemplo de las medidas de creación directa de empleo a que nos estamos refiriendo. En este sentido vid. el importante estudio de Martín Valverde, A., El Fondo Social Europeo y la Política de Empleo en la Comunidad Europea, Bilbao, La Ley, 1986, en especial págs. 92-100 donde trata el papel de las Comunidades Autónomas como patrocinadoras de programas de empleo y su inserción en el campo de acción del Fondo Social Europeo.
11. Cfr. el informe de OCDE "Los incentivos a la creación de empleo", Madrid, Servicio de Publicaciones del Minist. Trab. y Seg. Soc., 1984. Cfr. asimismo Martín Valverde, A.: "La política de empleo en la Comunidad...", cit., pág. 175.
12. Cfr. OCDE, El desafío del paro, cit., págs. 153-156. Cfr. también, en nuestra doctrina, Durán López, F.: "La reducción del tiempo de trabajo: Una aproximación al debate europeo", en Revista de Trabajo, n.º 57-58, 1980, págs. 51. Igualmente, Cabrera Bazán, J.: "Trabajo y tiempo", en R.P.S. n.º 121, 1979, págs. 93 y ss. Por último, Palomeque López, M.C., Política de empleo en España (1977-1982), Madrid, Servicio de Publicaciones del Minist. Trab. y Seg. Soc., 1985, págs. 54-60.

13. Vid. en este sentido, Cuvillier, R., ¿Hacia la reducción de la duración del trabajo?, Ginebra, O.I.T., 1982. Igualmente Durán López, F.: "La reducción del tiempo de trabajo...", cit., pág. 4, donde citando a Greffe y Gaudin: "Partage du travail et mode de développement", en Droit Social n.º 1, 1979, pág. 92, señala que "la problemática del tiempo de trabajo es tanto, sino más, la de una reorganización del modo de vida que la de creación de empleo, afectando pues al propio modelo de desarrollo en el que estamos inmersos".
14. Cfr. entre otros, Dupeyroux, J.J.: "Et maintenant?", y Fossaert, R.: "Pourquoi et comment normaliser le travail atipique", en Droit Social n.º 7, 1981, págs. 486 y 495 y ss., respectivamente. Igualmente, Pellisier, J.: "La relation de travail atipique", en Droit Social, n.º 7, 1985, pág. 531. En la doctrina española, cfr. Durán López, F., El trabajo temporal, Madrid, I.E.S., 1980, págs. 19-23.
15. Cfr. Giugni, G.: "Il Diritto del Lavoro negli anni 80", en Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali, n.º 15, 1982, pág. 395.
16. Cfr., Jeammaud, A.: "Las recientes técnicas del empleo en el Derecho Francés", en Empleo y crisis económica, cit., pág. 107.
17. Cfr. Sala Franco, T. y Ramírez Martínez, J.M., Introducción al Derecho Social Comunitario, Valencia, 1986. Asimismo, Peredo Linacero, J.A.: "Los aspectos sociales de la integración en la CEE: Sus repercusiones en España", en Varios, España en las Comunidades Europeas, Documentación Administrativa, Madrid, Presidencia del Gobierno (Secret. Gen. Téc.), 1984, pág. 382.
18. Vid. arts. 48-51 CEE y 49 CECA.
19. Vid. art. 123 CEE.
20. Vid. art. 128 CEE.
21. Vid. Diario Oficial de las Comunidades, edición especial en español, 1985, vol. 2, págs. 20-23.
22. Vid. Diario Oficial de las Comunidades, cit., págs. 61-62.
23. Ibidem, págs. 54-55.
24. Ibidem, págs. 180-182.
25. Vid. Diario Oficial de las Comunidades, 5, vol. 3, págs. 39-41.
26. Cfr. Sala Franco y Ramírez Martínez, Introducción al Derecho Social Comunitario, cit., págs. 135-148, donde se analizan las propuestas de directivas sobre contratación temporal y a tiempo parcial.
27. Cfr. Rodríguez Piñero, M.: "Derecho del trabajo y concertación social...", cit. págs. 156-158. También Durán López, F.: "La reducción del tiempo de trabajo...", cit. pág. 64.
28. Vid. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 5, vol. 4, págs. 100-103.
29. Es el caso de las resoluciones, el acto más utilizado por las instituciones comunitarias en materia de empleo, y que según Guy I., en su Manual de Derecho Comunitario General, Madrid, Ariel, 1985, págs. 160-161, "no implican ningún procedimiento de compromiso jurídico y solamente traducen una voluntad política de los Estados que les confieren sólo valor de orientación para guiar y programar su acción".

30. Cfr. Durán López, F.: "La reducción del tiempo de trabajo...", cit. págs. 63-64, donde cita a Quazan y Loos: "La reduction du temps de travail: Situation, enjeux, et débats en Belgique, Grande-Bretagne et Republique Federale d'Allemagne", en Droit Social, n.º 1, 1980, pág. 137.
31. Cfr. en este sentido los distintos informes del Instituto Sindical Europeo, aparecidos desde 1978, bajo el título Les negociations collectives, al último de los cuales se hace referencia más adelante. Igualmente vid. el artículo de Zufiatur, "¿Que flexibilidad?", aparecido en el diario "El País" del 17 de septiembre de 1986, pág. 44.
32. Cfr. Jeannaud, A.: "Las recientes técnicas del empleo en el Derecho Francés", cit., págs. 112-113. Cfr., también Durán López, F.: "La reducción...", cit., págs. 65-67 donde analiza las diferentes posturas de las partes sociales y del Gobierno desde el inicio de las conversaciones en 1978.
33. Cfr. Institut Syndical Europeen, Les negociations collectives 1983-1984, edita en español el Servicio de Publicaciones del Minist. de Trab. y Seg. Soc., Madrid, 1985, págs. 95-96, donde se contiene un cuadro indicativo.
34. Ibidem., págs. 92 y ss.
35. En 1984, los contratos a tiempo determinado han alcanzado en Francia la cifra de 1.300.000 en este sentido, un decreto del Gobierno, promulgado en 1985, ha aumentado la duración máxima de estos contratos, pudiendo ahora estipularse por un período de hasta dos años. Cfr. Perulli, P.: "Le relazioni industriali e i due fronti della flessibilità", en Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali, n.º 29, 1986, pág. 92.
36. Vid. O.I.T., Serie Legislativa, n.º 2, 1984, págs. 81-87.
37. Ibidem., págs. 55-63.
38. Cfr. OCDE, Los incentivos a la creación de empleos, cit., pág. 88.
39. Cfr. Daübler, W.: "La reforma del Derecho del Trabajo en materia de empleo en Alemania Federal" (traducción de González Ortega), Revista Temas Laborales, n.º 5, 1985, págs. 30-31.
40. Ibidem., págs. 32-33.
41. Ibidem., págs. 34-35.
42. La ampliación de la posibilidad de recurrir a formas de trabajo a tiempo parcial contenida en el protocolo de intenciones del acuerdo "Scotti", ha sido desarrollada por D.L. n.º 94, de 27 de abril de 1984; igualmente, la extensión de la disciplina del contrato temporal se ha articulado en la L. n.º 79, de 25 de marzo de 1983. Cfr. el contenido del acuerdo, y su ratificación de 14 de febrero de 1984, en la Rivista Italiana di Diritto del Lavoro, n.º 2, 1984, págs. 352 y ss.
43. Cfr. Perulli, P.: "Le relazioni industriali e i due fronti della flessibilità", cit., pág. 91.
44. Ibidem., págs. 95-97.
45. Vid. Diario Oficial de las Comunidades, edición en español, cit., 5, vol. 2, págs. 54-56.
46. Cfr. Di Cerbo, F., y Zangari, G., Il Diritto del Lavoro dei paesi dell'Europa continentale partecipanti alla CEE, Padova, Cedam, 1984, págs. 809-827.

47. Datos proporcionados por la Comisión de las Comunidades, 18.ª relación general sobre la actividad de la Comunidad Europea, 1984, Bruselas-Luxemburgo, Servicio de Publicaciones de la Comunidad, 1985, pág. 135, citado por Garofalo, L.: "Il Diritto Internazionale e Comunitario di Lavoro nel 1984", en G.D.L.R.I., n.º 29, 1986, pág. 193.
48. Daübler, W.: "La reforma del Derecho del Trabajo en materia de empleo en Alemania Federal", cit., pág. 38.
49. Cfr. Perulli, P.: "Le relazioni industriali...", cit., págs. 97 y ss.

Reflexiones sobre el bienestar social

por

Rocío Millán Navarro*

SUMARIO: I. Introducción. II. La economía del bienestar en la historia del pensamiento económico. III. La controversia sobre el criterio de Pareto y los juicios de valor. IV. Hacia un concepto más amplio del bienestar social.

I. Introducción

El nacimiento de una rama de la economía denominada Economía del Bienestar constituyó un hecho importante en la Historia del Pensamiento Económico. Los clásicos habían centrado su investigación teórica en la riqueza, la renta, su producción y su distribución. La sustitución de la renta por el bienestar como objeto central de los estudios económicos supone un cambio de enfoque significativo. Es el nacimiento de esta nueva rama, la economía del bienestar, cómo surge y dónde se ubica en la Historia del Pensamiento Económico, lo que se trata de exponer en el primer apartado de este artículo.

El segundo apartado presenta los problemas que se han encontrado los economistas cuando han tratado de definir el bienestar. El concepto de bienestar social es fácil de entender de forma intuitiva pero no es sencillo encontrar una definición única y de universal aceptación. El término bienestar quiere hablar de felicidad e incluir todo lo que ayuda al hombre a "sentirse bien", en el más amplio sentido de la palabra. Si se trata de maximizar el bienestar social, dicho objetivo sólo quedará verdaderamente delimitado cuando se defina de una forma clara qué se entiende por bienestar. De esta forma, se intentará poner de relieve cómo las diferencias que existen entre los conceptos de bienestar de Pigou y de Pareto son importantes y hacen que, bajo un mismo término, realmente se estén buscando objetivos diferentes. La aceptación del criterio de Pareto condujo a la economía del bienestar por sendas no demasiado afortunadas. El final que uno encuentra, tras abrirse cami-

* Profesora de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad de Sevilla.