

ALGUNOS ASPECTOS POLITICOS, JURIDICOS Y ECONOMICOS EN LA PROBLEMATICA DEL PARO DE LOS JOVENES EN LA EUROPA COMUNITARIA

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II COMPETENCIAS COMUNITARIAS.—III. LA LUCHA CONTRA EL PARO Y EL DESEMPLEO DE LOS JÓVENES: A) Comunicación de la Comisión al Consejo de Ministros: a) Medidas adoptadas en los distintos Estados miembros: Bélgica. Dinamarca. Francia. República Federal de Alemania. Irlanda. Italia. Luxemburgo. Holanda. Gran Bretaña. La Comisión Europea. b) Medidas adoptadas por la Comunidad: 1) El Fondo Social Europeo. 2) La preparación profesional. c) Sugerencias para reforzar la acción de la Comunidad. B) Referencia del estudio realizado en el seno del Consejo de Ministros. C) Problema europeo.—IV. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

La Comunidad Europea contaba, a mediados del pasado mes de noviembre, nada menos que con una cifra de parados de seis millones. Numerosos sectores económicos (1) se hallaban literalmente al descubierto o agotando sus últimas reservas en lo que concierne al empleo de trabajadores en puestos de fabricación y puesta en el mercado de productos derivados de aquellos sectores industriales determinados. En otros diversos sectores, se presentan al orden del día, las que se han dado en llamar las reconversiones, que viene a suponer operaciones que en pocos casos dejan de ser auténticamente dolorosas.

Cada día millares de hombres y mujeres en la Comunidad viven bajo la angustia y la pesadilla de su propia desocupación y, de esta manera, el ejército de las personas que se encuentran sin trabajo en cada uno de los países miembros de la Comunidad Europea, sigue creciendo de modo progresivo y continuo.

Centenares de miles de jóvenes dejan la escuela cada año, a menudo con una formación para profesiones en vía de extinción, o en las cuales, las ofertas de empleo representan un porcentaje bastante inferior al de demandas. La mayor parte de las previsiones indican y hacen temer, que el espectro del desempleo continuará su expansión durante al menos los próximos dos o tres años.

En todos los programas de los Gobiernos de los Estados miembros de la Comunidad Europea, se concede la máxima prioridad a las po-

(1) Estos sectores son, en concreto, por ser los mayormente afectados en el problema del desempleo, el sector de las construcciones navales, el textil, el del calzado, y el sector de la industria mecánica del metal.

sibles medidas que hagan frente en la lucha llevada a cabo contra el desempleo. Sin embargo, cada vez parece manifestarse con más nitidez el hecho constatado de que, los actuales esfuerzos que se realizan en los diferentes planos nacionales, no alcanzan por sí solos el grado suficientemente preciso para dar resolución al grave y acuciante problema que hay planteado. En efecto, la problemática suscitada es demasiado amplia, encontrándose sus causas bastante al margen del posible enfoque que pueden ofrecer los Estados de manera singular.

II. COMPETENCIAS COMUNITARIAS

Pero ¿qué puede hacer la Comunidad en su conjunto y a través de sus diferentes y variadas políticas?, ¿acaso puede afirmarse que la Comunidad cuenta con los medios y tiene la competencia propia para llevar a término una intervención en profundidad al respecto?

La respuesta a esta importante cuestión parece tener, al menos en principio y según el tenor de la normativa vigente en la materia, un eminente signo negativo. Efectivamente, en el Tratado de Roma se puede buscar en vano un capítulo, o al menos un solo párrafo, que otorgue a la Comisión, como órgano ejecutivo de la Comunidad, la competencia necesaria para ocuparse del tema y para presentar propuestas concretas en el campo de la lucha contra el paro. Así, los autores del Tratado, que naturalmente en el momento en que fue concebido y elaborado no podían prever el actual fenómeno alcanzado en el nivel de desempleo, fueron partidarios desde el comienzo, del mantenimiento de la idea por la cual la lucha contra el paro y el desempleo debía permanecer dentro de las competencias singulares de cada Estado nacional.

No obstante la validez generalizada de este principio, existen dos excepciones al mismo en las cuales, le fueron conferidas a la Comisión competencias claramente definidas y determinadas en el campo de la lucha contra el desempleo. Las mencionadas excepciones lo fueron en dos importantes sectores como son el de la agricultura y el del carbón y la siderurgia. En consecuencia, ambos sectores forman parte de una política integrada común, detentando la responsabilidad, hasta sus últimas manifestaciones, la propia Comisión.

De todo lo dicho hasta ahora se infiere que, según la normativa contenida en la letra del propio Tratado de Roma, la Comisión, en cuanto órgano ejecutivo de la Comunidad, queda apartada de la necesaria competencia o poder de intervención. Sin embargo, pudiera plantearse si sobre este aspecto concreto no cabría ningún tipo de replanteamiento que fuese capaz de ofrecer solución positiva a la cuestión debatida.

En el marco del Tratado de Roma y, en concreto, dentro del título que se dedica por completo a la política social (arts. 110 al 128), tan sólo las disposiciones del artículo 119, relativas a la igualdad de remu-

neración sin discriminación de sexo, y los artículos referentes al Fondo Social (arts. 123 al 128), comportan una normativa verdaderamente costringente.

Por lo demás, el artículo 117 insiste sobre la afirmación contenida ya precedentemente en el Tratado constitutivo de la CECA, y por el cual se tiene como necesidad perentoria la de promover la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de la mano de obra, de forma que se permita su igualdad en el progreso. En cuanto al artículo 118, se advierte su extremada amplitud en lo referente a las competencias traspasadas a la Comunidad (empleo, condiciones de trabajo, seguridad social, derecho sindical, negociaciones colectivas, etc.), mientras aparecen muy limitadas aquellas competencias cuando se trata de poderes conferidos en concreto a la Comisión, la cual deberá resolver estas cuestiones en contacto estrecho con los Estados miembros, mediante estudios, informes, y a través de la organización de un efectivo procedimiento de consultación. En este sentido, hasta final de los años sesenta, una interpretación restrictiva de este artículo 118 vino a excluir una auténtica legislación social comunitaria dejando toda resolución de las mencionadas cuestiones en manos únicamente de la coordinación voluntariamente admitida.

Como ha venido siendo puesto de manifiesto en reiteradas ocasiones por miembros de la Comisión, ciertamente se puede hacer algo que sirva para dar fin, o al menos intentar que así sea, al problema del paro que analizamos, y, es más, de hecho ya se han comenzado a hacer cosas orientadas y dirigidas a la consecución de los resultados apetecidos. Para determinados sectores en los que se presentan problemas más acuciantes, como por ejemplo: las construcciones navales, la industria textil y la del calzado, la Comisión intenta poner en marcha una política industrial común sector por sector. En este sentido, las industrias deberán ser reestructuradas, lo que significa saneamiento y reducción de los puestos de trabajo, ya que existe una excedencia de la capacidad de producción. Así, pues, el personal habrá de ser disminuido, habiendo de proveerse medidas concretas en el plano comunitario que puedan aplicarse a cada uno de los afectados por esta reducción. Por tanto, parece evidente y absolutamente precisa la inserción de un capítulo social desde el principio, a la hora de poner en práctica semejante política industrial comunitaria.

Sin embargo, una política industrial global en este sentido, no ha encontrado hasta el presente una adecuación práctica en el seno de la Comunidad. Así es, en la actualidad se procede al examen aislado y de forma singular de cada sector dentro del que se llegan a plantear los problemas más vivos, siendo que los aspectos sociales no gozan de un tratamiento en profundidad para todos los sectores. La esperanza, pues, está en alcanzar este fin que estimamos primordial. Posiblemente, al principio, los mencionados aspectos sociales serán diversos los unos de los otros, pero habrá de tenerse como tarea principal el intentar reunir en un único cuadro toda la gama de aspectos sociales diversos. Preci-

sando aún más, puede decirse que ello significa la necesidad de desarrollar una política social común para todos los sectores en los que se presentan dificultades.

Pero el problema en este momento se encuentra planteado, y además, de modo gravísimo, para las personas que quedan excluidas de sus respectivos trabajos a causa de las reestructuraciones y de los cierres de empresas que, de manera cada vez mayor y a diario, se vienen produciendo en todos los Estados comunitarios. El problema no quedará resuelto si no se buscan y hallan nuevas posibilidades de ocupación y empleo (2). El problema se plantea en torno a dónde se pueden encontrar estas nuevas posibilidades de empleo u ocupación, máxime cuando nos hallamos inmersos actualmente en un período de baja coyuntura. En efecto, estas nuevas posibilidades no se encuentran, sino que será preciso crearlas, o por lo menos estimular los sectores que ofrecen aún perspectivas para un mantenimiento del nivel de empleo. De este modo se llega al problema del desarrollo económico selectivo: es decir, se deben buscar los sectores que todavía ofrecen perspectivas para establecer una larga lista y más tarde llevar a cabo un proceso de elección útil, a través de cuyos resultados puede alcanzarse la meta fijada en un primer momento.

Puede afirmarse que todos los Estados miembros de la Comunidad están atravesando este problema, pero, hasta ahora, ninguno de ellos ha sido capaz de realizar el adecuado y necesario proceso electivo. Ello, en gran medida, no está siendo posible debido también al hecho de que las economías de los nueve países integrantes de la Comunidad Europea, son estrechamente interdependientes. Por ende, estimamos que habrá de ser a la Comunidad en su conjunto a la que debe asignarse la tarea de hallar una solución, en cuanto entidad eminentemente económica que supone su propia configuración y estrategia. Conjuntamente, pues, han de ser decididos qué sectores ofrecen perspectivas para el futuro, así como ponerse de acuerdo acerca de la determinación de las decisiones que hayan de ser adoptadas.

Avanzando un paso más en el esquema que proponemos, cabría aventurar cuáles podrían constituir los sectores que habrían de ser tenidos en cuenta. En este sentido, por ejemplo, el sector de la energía en su conjunto. La búsqueda de fuentes energéticas alternativas y de una suficiente tecnología. Además, la investigación en torno a encontrar un uso más económico de la energía disponible, mediante, por ejemplo, un mejor aislamiento. Todo este perfil debe acompañarse de disposiciones de ámbito municipal, de la construcción de instalaciones apropiadas destinadas a conseguir una mejora del aislamiento. En definitiva, cada una de estas actividades posibles vendrían a constituir

(2) Si se encuentran nuevas posibilidades de empleo, ello será enormemente válido y eficaz sobre todo para los jóvenes de menos de veinticinco años, que en todos los Estados miembros sufren de manera dramática los efectos del desempleo. Pero de este problema nos hemos de ocupar más adelante; baste, pues, en este momento, el señalarlo como muy importante y dejarlo así planteado en su manifestación más espontánea y genuina.

una fuente interesante y nada despreciable de empleo. Pero, no se trata tan sólo de una cuestión de política social, sino que también afecta de modo directo, haciendo que sus pautas entren en juego, a la política industrial comunitaria, y como lógica consecuencia, el aspecto financiero que ha de pronunciar la última palabra en el entorno de las actividades de la Comunidad (3).

Aspecto fundamental en la materia que desarrollamos es el constituido por los sindicatos. Una de las cosas que más se añoran en este sentido, es la falta de lo que se ha dado en denominar una infraestructura socio-organizativa. En efecto, sobre el plano nacional los sindicatos funcionan perfectamente, sin embargo, si se asciende al plano comunitario, la situación es bastante menos optimista, y ello originado, fundamentalmente, por la ausencia constatada de estructuras. En consecuencia, deben promoverse la creación y funcionamiento práctico de tales estructuras. Por este motivo, se ha venido sosteniendo con firmeza la institución de Comités paritarios por sectores económicos, si bien se han observado con anticipación, por parte de las autoridades comunitarias, los peligros que aquéllos comportarían. Se arguye en medios de la Comisión, que si los patronos y los trabajadores se reagruparan conjuntamente por sectores, surgiría la posibilidad de que por ambas partes se intentara buscar la vía más fácil, llegándose de esta forma a una especie de proteccionismo. En general, es peligroso operar o llevar a cabo realizaciones prácticas, a través de políticas sectoriales de modo exclusivo o en excesiva medida.

III. LA LUCHA CONTRA EL PARO Y EL DESEMPLEO DE LOS JÓVENES

Creemos oportuno comenzar este párrafo, fundamental de nuestro desarrollo, transcribiendo los apartados 17, 18 y 19 del Manifiesto de la Unión Europea de Federalistas para la elección europea, relativos a la ocupación y trabajo (4):

- 17. La Comunidad debe garantizar el pleno empleo con una economía de salarios elevados y de alta capacidad, y con condiciones verdaderamente cívicas para todos sus trabajadores. A este fin, son indispensables reformas de estructuras. En la reconversión de la industria con excedente de producción, la Comunidad debe asegurar la equidad en la distribución de las ganancias y de los costes. Es necesario un esfuerzo mayor de la Comunidad para sostener los programas de los Estados miembros a fin de adiestrar y colocar a los trabajadores.

(3) En el campo de la construcción de reactores nucleares es cierto que pueden ofrecerse muchas posibilidades de empleo. Pero, tampoco en el seno de la Comunidad se ha logrado aún poner fin a las discusiones acerca de la admisión o no de la energía nuclear como fuente energética alternativa de las ya agotadas reservas europeas o en vías de extinción.

(4) En este sentido, *vid.* nuestro trabajo y comentario sobre dicho Manifiesto en la Revista «Documentación Administrativa», núm. 177, pp. 209 y ss.

18. Los esfuerzos de la Comunidad para mejorar la posición de los trabajadores en condiciones desventajosas y para reducir el desempleo con el adiestramiento y la creación de nuevos puestos de trabajo debieran ser intensificados. El presupuesto del Fondo Social debiera aumentarse de modo sustancial. La Comunidad debería promover la participación de los trabajadores y el progreso continuo de la seguridad y de las condiciones de trabajo.
19. La Comunidad debe garantizar a todos sus ciudadanos iguales oportunidades de trabajo en todos los países miembros; y el reconocimiento recíproco de las escalas o cualificaciones profesionales. La Comunidad debería también asegurar a los trabajadores emigrantes de terceros países el empleo en iguales condiciones que las de los propios trabajadores.»

Pues bien, repasemos brevemente cuál ha sido la política del empleo en el seno de la Comunidad Europea. En primer término analicemos cuáles fueron las pautas de dicha política con anterioridad a la celebración de las Conferencias «cumbre».

Puede decirse que la redacción de los Tratados, así como los mecanismos para su puesta en práctica y aplicación se hallan impregnados de una serie de concepciones dominantes. Así, se otorgaron ventajas a determinados efectos benéficos, espontáneos, de la libre circulación de bienes y capitales y de la mano de obra (art. 117, párr. 1.º), sobre las medidas de tipo voluntarista definidas a priori. La política del empleo se reduce al mero registro de la evolución de los hechos en el marco de los diversos Estados miembros, y a la difusión de los estudios y de las informaciones. Ningún rol de carácter dirigista se deja en manos de las instituciones comunitarias; las previsiones de empleo se insertan en los programas de política económica a medio plazo, realizados a mediados de los años sesenta. Será sólo en el contexto de la CECA donde las autoridades comunitarias jugarán un cierto rol tendente a favorecer la reconversión de las actividades y a asegurar la readaptación eficaz de los trabajadores obligados a cambiar de empleo (arts. 54 y 56, CECA). En el marco de la CEE las intervenciones serán mucho más modestas, automáticas y parceladas (principios generales para la puesta en marcha de una política común de formación profesional en 1963, recomendación de la Comisión tendente a desarrollar la orientación profesional de 18 de julio de 1966, orientaciones generales para la elaboración de un programa de actividad a nivel comunitario en materia de formación profesional del 26 de julio de 1971, así como otros estudios diversos).

En el terreno del empleo y en el de las actividades económicas, se trata no de orientar el mercado, sino de hacerlo transparente para detectar el máximo de informaciones recíprocas, la supresión de los obstáculos, en particular de los obstáculos humanos (diferencia de formación e incompatibilidad de cualificaciones, insuficiencia de in-

formación de la evolución de las ofertas y demandas, cuantitativas y cualitativas, etc.), y no de orientar el futuro colectivo en función de los diseños preconcebidos y deliberados. En el interior de la CEE y hasta principios del año 1973, aparte de los reducidos servicios encargados de la gestión esencialmente contable del Fondo Social, el empleo se concentra en una única división ocupada fundamentalmente de recoger e intercambiar las informaciones que posee, y otras dos divisiones cuyas funciones son la formación profesional dentro de la línea ya indicada, y la elaboración y control de la política de libre circulación de los trabajadores comunitarios, respectivamente.

Detengámonos ahora para trazar esquemáticamente las líneas evolutivas de la política comunitaria del empleo en relación con las Conferencias en la «cumbre».

1. Creación del Comité permanente del empleo por decisión del Consejo de Ministros de 14 de diciembre de 1970, que se apoyaba en el artículo 145 (coordinación económica). Fue creado como respuesta a la petición formulada por los representantes de los empresarios y de los trabajadores a la Conferencia sobre los problemas del empleo que tuvo lugar en Luxemburgo el 27 y 28 de abril de 1970.

El Consejo de Ministros decide la creación de un Comité cuatripartito (Consejo, Comisión, organizaciones empresariales y organizaciones de trabajadores), teniendo en cuenta que lo importante es asegurar a nivel comunitario un contacto estrecho con los representantes de las organizaciones de empresarios y de trabajadores a fin de facilitar la coordinación de las políticas de empleo de los Estados miembros armonizándolas con los objetivos comunitarios.

El punto primero del artículo 2 de la decisión, destaca toda la ambigüedad de la situación, tanto jurídica como política: «El Comité tiene por tarea asegurar de manera permanente, dentro del respeto a los Tratados y a las competencias de las instituciones y órganos comunitarios, el diálogo, la concertación y la consultación entre el Consejo —o, según los casos, los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros—, la Comisión y las partes sociales, a fin de facilitar la coordinación de las políticas de empleo de los Estados miembros, armonizándolas con los objetivos comunitarios. El rol del Comité se ejercerá con anterioridad a que sean tomadas eventuales decisiones por parte de las instituciones competentes.»

La misma ambigüedad de este texto revela la importancia e intensidad de las resistencias, así como las dificultades que se habían manifestado a diversos niveles. La Comisión descargaba así parte de sus responsabilidades en beneficio de un órgano no previsto en los Tratados. El Consejo, en ocasiones, rechaza la idea de reconocer a la Comisión, y en términos más generales, a las instituciones comunitarias normales, como depositaria de una verdadera responsabilidad que excediera de las vagas estipulaciones del artículo 118. En cuanto a las partes sociales, lejos de intentar un diálogo con el poder real y global,

pretenden concertarse directamente a nivel comunitario (y no en tanto que delegados de organizaciones nacionales de trabajadores y de empresarios) con el conjunto de las autoridades públicas interesadas, y todo ello, antes de que las decisiones sean adoptadas para de este modo tener la posibilidad de influir sobre las mismas.

2. Memorándum italiano sobre la política del empleo en la CEE (Memorándum Donat-Cattin de 4 de junio de 1971), que fue depositado a la vez ante el Comité permanente del empleo y las instituciones comunitarias, reforzando la idea de que una mutación importante se estaba produciendo en los mecanismos de decisión. El informe Donat-Cattin plantea con nitidez el problema de una responsabilidad comunitaria en la ayuda al desarrollo del empleo, en particular en las regiones menos desarrolladas. Dicho informe intenta poner de relieve el hecho de que, la libre circulación de los trabajadores y el sólo mecanismo de mercado, incluso en un período de crecimiento continuo y excepcional, no conseguirá disminuir las desigualdades sociales y regionales, sino que por el contrario, en ocasiones, las acentuará por la ruptura simultánea de las protecciones tradicionales (derechos aduaneros, ayudas, etc.), la inexistencia de una solidaridad material (de origen privado o público) capaz de compensar los efectos perturbadores de la unión aduanera. No se trata únicamente de un rechazo de la migración como solución permanente a las dificultades de las regiones pobres, sino de la constatación de la insuficiencia de las regulaciones automáticas para asegurar las armonizaciones indispensables y la igualdad en el alza de los niveles de vida, objetivos esenciales de los Tratados.

3. Primeros trabajos de la Comisión en relación con el cambio de contexto: Seminario de Erlangen sobre las previsiones de empleo (noviembre de 1971), e Informe de un Grupo de expertos (Grupo Albert De Smaele) sobre «una política comunitaria del empleo» (diciembre de 1972). El título del capítulo 2 de este estudio es de por sí bastante significativo: «Un proyecto autónomo». Se reafirma unánimemente por el Grupo de expertos reunidos, la necesidad de tomar una iniciativa. En este sentido, el Grupo fue decidido al reconocer que las empresas no pueden hacer intervenir en sus cálculos económicos el interés global de la Comunidad. Pertenece a los poderes públicos —en concertación con los órganos económicos competentes— conciliar el uno y el otro: La Comunidad espera un relanzamiento que implica hechos sociales anteriores. Se trata de influenciar, de modo decisivo, la cantidad, la localización y la calidad del empleo.

Otro estudio, llevado a cabo por expertos independientes, bajo los auspicios de la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros, en octubre de 1973 (Grupo de reflexión «unión económica y monetaria»: la integración económica europea y la unión monetaria), llegó a establecer las necesidades adicionales del Fondo Social, del Fondo Regional y del Fondo del empleo (estos dos últimos recomendados pero aún sin haber sido creados en esa época), en 3.500 millones de unidades de cuenta (valor del año 1973) para el ejercicio de 1976, y a 14.364 mi-

llones como cifra mínima y 24.600 millones cifra máxima para el ejercicio de 1980. En este sentido, es interesante comparar dichas cantidades con los créditos otorgados efectivamente en 1976, o previstos en 1977, para el Fondo Social y el Fondo Regional, cuyo montante total era bastante inferior a un millar de unidades de cuenta en valor del año 1973.

4. Primeros estudios de conjunto tendentes a promover, de una manera más activa, a nivel comunitario, las políticas en beneficio de categorías menos favorecidas sobre el plan del mercado de trabajo. Así, el Coloquio Europeo de Luxemburgo del 24 al 26 de mayo de 1971 sobre la «readaptación profesional»; el Informe Evelyne Sullerot sobre el «empleo de la mujer y sus problemas en los Estados miembros de la Comunidad Europea» del año 1971.

Consecuencia de todo lo anteriormente expuesto fue que a partir de junio de 1975, el Comité, en todas sus posteriores reuniones de trabajo, nunca olvidó incluir en su orden del día la cuestión problemática del paro juvenil. Los trabajos realizados por la Comisión desde la fecha en que el Comité permanente del empleo trató por vez primera el tema del paro en los jóvenes, pusieron en evidencia dos hechos fundamentales.

En primer lugar, el paro de los jóvenes no supone un simple fenómeno pasajero que exija remedios de tipo coyuntural ya que existía una seria amenaza de su persistencia a medio plazo.

En segundo lugar, el paro juvenil no suponía más que el aspecto externo, y por ende el más fácilmente cuantificable, del problema de fondo que crea el del empleo de la juventud. Esta cuestión comportaba aspectos bastante complejos. Sería absurdo buscar remedios al paro de los jóvenes sin abordar previamente las causas profundas que le servían de base u origen.

El problema del empleo de los jóvenes no termina con la necesidad de encontrar un número suficiente de empleo para los jóvenes que buscan trabajo, sino que comporta otros variados aspectos, como la calidad del trabajo disponible y las expectativas de los jóvenes que se presentan u ofrecen ante el mercado de trabajo.

Por otra parte, las cifras más recientes concernientes al paro juvenil muestran cómo en todos los Estados miembros, el número de jóvenes sin empleo a principios de 1978 es muy superior al que se registraba en 1975. Al mismo tiempo, la proporción de jóvenes en el número total de parados ha continuado aumentando progresivamente. La cifra media de parados en la Comunidad, cuyas edades no sobrepasan los veinticinco años es ya de un 40 por 100, y dado que esta clase de trabajadores no representa más de un 20 por 100 de la población activa, es evidente que el problema del paro afecta con más dureza a los jóvenes que a los trabajadores adultos.

Ante el panorama que ofrece la situación descrita ¿cuáles han venido siendo las medidas adoptadas para luchar contra el paro de los jóvenes?

En su Comunicación al Comité permanente con ocasión de su reunión de noviembre de 1975, la Comisión describió las medidas tomadas por determinados Estados miembros con la finalidad concreta de contrarrestar el problema del paro juvenil. La tendencia era, en aquel momento, a considerar las dificultades halladas por los Estados miembros como de naturaleza esencialmente coyuntural, ello explica el que la mayor parte de las medidas tomadas eran anticoyunturales, abarcando, generalmente, un corto plazo y teniendo una estructura terminal.

Una vez advertido el hecho de que las dificultades económicas por las que atravesaba la Comunidad no podrían ser superadas de inmediato, los Estados miembros, con el fin de lograr una reducción en las tasas de paro juvenil, adoptaron una serie de medidas que pueden ser clasificadas por tipos. En este sentido:

- 1) Medidas destinadas a permitir la plena utilización de las posibilidades de empleo existentes. Estas medidas resumen una gran parte de la política del empleo en el sentido estricto del término. Se ocupan fundamentalmente de los aspectos siguientes:
 - a) Orientación profesional.
 - b) Formación profesional.
 - c) Intensificación de las actividades de los servicios de información acerca del intercambio de notificaciones de las ofertas y demandas de empleo.
- 2) Medidas destinadas a intensificar la contratación laboral del mayor número posible de jóvenes por parte de los empresarios.
- 3) Medidas orientadas a la creación directa de empleos.
- 4) Medidas cuyo fin es modificar el reparto de trabajo en la población. Así:
 - a) La jubilación anticipada.
 - b) La prolongación del periodo de escolaridad obligatoria.
 - c) La reducción del horario o duración de trabajo.
 - d) La posibilidad de prohibición o limitación de la práctica seguida en torno a las horas extraordinarias o suplementarias, a fin de que las empresas puedan contratar un mayor número de trabajadores.

En definitiva, el paro juvenil no era únicamente la consecuencia de la gran recesión coyuntural por la que venía atravesando la Comunidad desde hacía unos años, sino que significaba el resultado de una serie de desequilibrios importantes que habían ido acumulándose sobre el mercado de trabajo en los últimos tiempos. Estos desequilibrios pueden sintetizarse así:

- Desequilibrios cuantitativos resultantes de la orientación del crecimiento y de la demanda.

- Desequilibrios cualitativos resultantes de las profundas transformaciones que han conocido los sistemas educativos de los países miembros desde hacía veinte años, sin que una relación satisfactoria hubiese podido ser establecida con el mundo del empleo.
- Desequilibrios cualitativos resultantes del contraste entre los progresos sustanciales realizados en los niveles de vida y las aspiraciones de los jóvenes, y de los progresos muy limitados a nivel de las condiciones de trabajo.
- Desequilibrios resultantes de la creciente rigidez aparecida sobre los mercados de trabajo, de la que los jóvenes que acceden al mismo constituyen las principales víctimas.

Todos estos desequilibrios podían y debían ser eliminados a través de una acción sostenida en la cual todos los países miembros tenían un especial interés en apoyarse. Pero esta tarea no podía realizarse mediante simples recetas, ni tampoco a través de transformaciones radicales, que lo único que conseguirían sería desplazar las dificultades para que más tarde volvieran a plantearse. La solución requería una revisión de la jerarquía de valores y de los instrumentos que habían presidido hasta ahora la evolución del empleo. Asimismo, se precisaba también de tiempo, y por ello, precisamente, es por lo que se hacía imprescindible comenzar sin la menor dilación el proceso que condujese a la solución definitiva de la problemática del paro de la juventud.

Por su parte, la Comunidad estaba en condiciones de aportar a esta difícil tarea una sustancial contribución. Efectivamente, los medios de los cuales aquélla dispone estaban fuertemente limitados frente a un problema que desbordaba ampliamente el marco de la política del mercado de trabajo y que requería el recurso a métodos nuevos. Sin embargo, la similitud de los problemas que se planteaban en los diversos países miembros, la existencia a nivel comunitario de determinados instrumentos fragmentarios, pero significativos (Fondo Social, Centros de Berlín y de Dublín), hacían de la Comunidad un nivel de acción muy útil. En otras palabras, los problemas planteados implicaban una acción sobre la demanda de mano de obra, que estaba determinada en gran medida por el entorno internacional; la Comunidad constituía en este sentido un nivel de acción óptimo.

El día 6 de julio de 1977 la Comisión formuló una Recomendación referente a la lucha contra el desempleo de los jóvenes. Pero ¿cuáles pueden ser los resultados a que se llegue a través de esta Recomendación? Puede afirmarse que no hay que ser demasiado optimistas en cuanto a los resultados que pudieran derivarse como consecuencia de tal Recomendación en sí, ya que, por regla general, las recomendaciones constituyen un medio bastante débil para llevar a término una política social o cualquiera otra política de que se trate. No obstante, a través de la mencionada Recomendación relativa a la formación profesional de los jóvenes, parece haberse llegado a algo, es decir, se ha dado un paso más, en cuanto que quedó demostrado el interés mani-

fiesto del Consejo de Ministros en su reunión de octubre de 1977 (5), durante la que se invitó a la Comisión de forma clara a presentar a dicho Consejo, en próximas reuniones, alternativas y planos más concretos de la cuestión, lo que viene a representar obviamente un éxito en la trayectoria de la política social comunitaria.

A) *Comunicación de la Comisión al Consejo de Ministros*

Para la elaboración de esta Comunicación, la Comisión había, ciertamente, tenido en cuenta dos importantes consideraciones: en primer lugar, la suma complejidad de los distintos factores, económicos y sociales, que originan y mantienen la actual crisis de empleo por la que Europa atraviesa, representando uno de los puntos negros de dicha crisis, precisamente, la problemática aparecida en torno a su minifestación, en cuanto a los jóvenes se refiere; en segundo lugar, y afectando a la naturaleza e inicio de las posibles acciones comunitarias a proveer, se observó que tales acciones no podrían tenerse como suficientes por sí solas, llegado el momento de dar soluciones que de modo definitivo resolviesen un problema de tamañas proporciones.

El cuadro actual que puede ofrecerse del desempleo de los jóvenes en el seno de la Comunidad Europea viene representado por las siguientes cifras:

ANO	Total de jóvenes sin empleo de menos de veinticinco años, en millares	Tanto por ciento de jóvenes sin empleo respecto al número total de parados
1969-1973 (media)	561	26,5
1974	824	30,7
1975	1.512	35,3
1976	1.778	37,0
1977	1.996	37,4

(5) El Consejo de Ministros, integrado en esta ocasión por los titulares de Empleo y Asuntos Sociales, examinó la Comunicación que le presentara la Comisión, en la reunión que celebró el 28 de octubre de 1977. El Comité permanente del empleo, por su parte, examinó la Comunicación en reunión celebrada con fecha 24 de noviembre de 1977.

Todo lo que precede tuvo su origen en la reunión del Consejo Europeo, constituido por los jefes de Estado o de Gobierno de cada uno de los nueve Estados miembros, de los días 28 y 29 de junio de 1977, en la cual se discutió el problema del paro juvenil que iba adquiriendo dimensiones cada vez mayores en el seno de la Comunidad. Una vez tenida conciencia de la urgente necesidad de llevar a cabo una acción decidida y firme en este terreno, los jefes de Gobierno y de Estado allí reunidos, pidieron a la Comisión se ocupase del problema con la mayor rapidez, así como que presentara propuestas concretas al Consejo de Ministros del Empleo y Asuntos Sociales, para que fuesen analizadas en la reunión que habría de tener lugar a principios del otoño. La Comisión inició el examen detallado de las medidas adoptadas por los Estados miembros tendentes a favorecer el nivel de empleo y la formación de los jóvenes, sobre la base de las informaciones obtenidas de las distintas Administraciones nacionales. Así, la Comisión preparó sobre esta base una Comunicación que analizaba la situación y sugería una significativa ampliación de la intervención comunitaria a favor de los Estados miembros.

ASPECTOS POLITICOS, JURIDICOS Y ECONOMICOS EN LA PROBLEMÁTICA DEL PARO

Como es fácil constatar, de la observación simple del cuadro expuesto puede deducirse que a lo largo de 1977 el paro juvenil ha continuado aumentando. En efecto, a partir del año 1969 la trayectoria habida ha seguido un aumento progresivo del número de jóvenes sin trabajo, así como de la proporción en la cifra de jóvenes en el total de afectados por el paro. El número de jóvenes parados ha experimentado un alza de más del cuádruplo, pasando de 400.000 a 2.000.000. La proporción de jóvenes sobre el total de parados sufrió una subida de más de la mitad, pasando de un 24 a un 37 por 100.

Evidentemente, fue en 1975 cuando los efectos de la recesión económica comenzaron a dejarse sentir fuertemente en todos los sectores comunitarios y también, lógicamente, en el paro juvenil, produciéndose en este año un gran aumento de dicho paro en los jóvenes.

Parece no ofrecer dudas el hecho de que, aunque se verificase una mejora de la situación económica, el paro juvenil se habría de mantener sobre niveles anormalmente elevados durante el transcurso de los próximos años. En este sentido, pueden apreciarse las cifras siguientes, correspondientes al número de jóvenes que alcanzan la edad de dieciséis años y el de personas que llegan a los sesenta y cinco años de edad, todas ellas expresadas en millones y por años (6):

AÑO	Jóvenes que llegan a los dieciséis años de edad	Personas que alcanzan la edad de sesenta y cinco años
1971	3,7	2,4
1975	4,0	2,7
1977	4,2	2,8
1978	4,2	2,8
1980	4,4	2,5
1982	4,3	2,0
1984	4,1	2,3
1988	3,8	3,1

El paro de los jóvenes es consecuencia, por una parte, de la situación general de desempleo que atraviesa la Europa comunitaria, y por otra, de factores demográficos particulares, que vienen caracterizados, en casi todos los países miembros, por una gran importancia numérica de las nuevas generaciones que se ofrecen en el mercado de trabajo, así como de la tendencia al incremento de la tasa de actividad de la mujer joven. Por todo lo cual, se hace preciso que la Comisión determine y emprenda acciones concretas, que posean un efecto progresivo en cuanto a la creación de una auténtica política a medio plazo, a fin

(6) Tanto este cuadro, como los que hasta ahora se han reflejado, están sacados del «Boletín de la Comunidad Europea», suplemento 4/77. A su vez, el cuadro referente a la población que aquí aparece tiene su fuente en el Instituto Estadístico de la Comunidad Europea, en base a la estructura de la población en el año 1974.

de conseguir la promoción en el empleo de los jóvenes. De este modo, todos y cada uno de los problemas suscitados en torno al problema del paro en los jóvenes tendrán una correcta y adecuada solución en función de lo que pueda obtenerse como resultados de los planteamientos que ahora se fijan, y que son (7):

- 1) Restablecer una forma de desarrollo más favorable al empleo.
- 2) Adaptar los sistemas educativos y de formación a las necesidades de la sociedad moderna.
- 3) Mejorar las condiciones de trabajo para hacer frente a las necesidades de los trabajadores, desarrollando, en particular, aquellos factores que pudieran acrecentar las motivaciones de los jóvenes al trabajo.

a) *Medidas adoptadas en los distintos Estados miembros.*

Ante la grave situación del problema del paro juvenil, los distintos Estados miembros de la Comunidad hubieron de alumbrar una serie de medidas tendentes a combatir dicho fenómeno específicamente. En este orden de cosas se insertan las medidas a las que ya nos hemos referido, y que ahora pasamos a analizar de modo más pausado, deteniéndonos en la fijación del alcance que, en cada país en concreto, han venido teniendo la aplicación práctica de tales medidas, cara a la solución definitiva de la problemática del paro de los jóvenes.

Como ya anunciábamos más arriba, las medidas adoptadas por los Estados miembros, con la finalidad específica de luchar contra el paro juvenil, podían cifrarse en cuatro grupos:

- 1) Medidas tendentes a permitir a los jóvenes hacer uso de las posibilidades de empleo existentes. La principal medida de este género es la formación profesional. La orientación profesional y las ayudas a la movilidad forman parte también de esta categoría, que, de una manera general, agrupa los instrumentos de la política de mercado del empleo en el sentido estricto del término.
- 2) Medidas destinadas a la creación de empleos. Esta rúbrica contiene las subvenciones salariales y los programas de creación de empleos. Ambos tipos de medidas se diferencian de la siguiente forma:
 - Las subvenciones salariales tienen por objeto atraer a los empresarios para que enrolen a jóvenes que ocupen empleos normales de la industria, del comercio y de la Administración, tanto en el sector privado como en el sector público.
 - Los programas de creación de empleos intentan que se susciten empleos suplementarios para los jóvenes fuera del contexto normal de la industria, el comercio y de la Administración.

(7) En este sentido, *vid.* «Boletín», cit., p. 10.

- 3) Medidas que tienden hacia la modificación en el reparto de trabajo entre los miembros de la población activa. El fin de estas medidas es reducir la cantidad de trabajo atribuida a los adultos de modo que se vea incrementada la parte de trabajo ofrecida a los jóvenes. Dichas medidas pueden adoptar las siguientes formas:
 - Reducción de la edad de jubilación.
 - Ampliación del periodo de vacaciones.
 - Mejora en el régimen de permisos con finalidad educativa y de formación para adultos.
 - Reducción de las horas de trabajo.

- 4) Medidas orientadas a prever la cobertura social de los jóvenes en periodo de paro (seguridad social). Estas medidas tienen un objeto limitado, que consiste en garantizar la cobertura social de los jóvenes, incluso en el supuesto en que fracasen las medidas destinadas a asegurarles un empleo.

Pero veamos cuáles han sido las repercusiones que en la práctica se han operado en el interior de cada uno de los Estados miembros de la Comunidad.

BÉLGICA

En este país, y dentro del apartado correspondiente a las medidas que incitaban la formación profesional, se observa cómo en diciembre de 1974 el Gobierno decidió la creación de centros especiales para jóvenes sin empleo. Las previsiones eran de crear once centros de características similares repartidos por el conjunto del territorio. La función del centro sería la de orientar a los jóvenes hacia la formación o el empleo que mejor se adecua a cada individuo, teniendo en cuenta su mentalidad y sus aptitudes, así como las posibilidades de empleo y de formación existentes en su región. El programa previsto comprendía dos etapas: 1) la recepción del individuo en el centro, y 2) la observación del mismo y posterior orientación conforme a las aptitudes e inclinaciones detectadas en cada joven.

Además de estos centros especiales de observación y orientación, el Gobierno belga adoptó dos medidas tendentes a facilitar el paso de la escuela al mundo del trabajo para aquellos jóvenes que ya poseían un cierto nivel de instrucción. Estos jóvenes, tradicionalmente, venían encontrando dificultades al término de sus estudios para hallar un empleo que correspondiese a sus conocimientos, y ello debido a la falta de experiencia práctica. Las medidas tomadas por el Gobierno se dirigen a permitir a los jóvenes adquirir una primera experiencia de trabajo a través de la realización de *stages* o periodos de formación prác-

CRONICA ADMINISTRATIVA

tica en las empresas. Para llevar a cabo estas medidas se dictaron dos Decretos Reales, de fechas 13 de agosto de 1975 y 30 de marzo de 1976.

Por lo que se refiere a las medidas orientadas a repartir el trabajo, el Gobierno adoptó en abril de 1976 diversas disposiciones que preveían la jubilación anticipada con el fin específico de procurar empleos suplementarios a los jóvenes. En este sentido, todo trabajador puede, a petición propia, cesar en su actividad a una edad inferior a la prevista (sesenta y dos años en lugar de sesenta y cuatro, para los hombres, y cincuenta y ocho en lugar de sesenta, para las mujeres). El empresario deberá contratar en su lugar a un joven parado cuya edad no rebase los treinta años.

DINAMARCA

Dentro del cuadro de medidas correspondientes a la formación profesional, en el transcurso de los últimos años, las autoridades danesas han modificado el sistema de aprendizaje en vigor, dando origen a lo que se denomina «la formación profesional experimental» (EFG). El sistema EFG prevé un año de formación práctica y teórica fuera del puesto de trabajo, seguido de un período de dos a tres años de formación en cada puesto de trabajo, y de experiencia práctica en una empresa.

Asimismo, y referente a la preparación profesional, a partir de mayo de 1975 el Gobierno danés ha venido otorgando créditos para la creación y financiación de cursos especiales de formación destinados a los trabajadores jóvenes, no cualificados, y en paro. Los cursos tienen un carácter mixto, es decir, profesional y general, siendo organizados sobre una base local, de forma que se asegure la formación adaptada a las condiciones del mercado local de empleo.

Por otra parte, el Gobierno concedió créditos para poner en práctica medidas aplicadas en el marco del sistema educativo general. En base a ello se viene organizando, también desde 1975, y dentro del cuadro escolar, una serie de cursos suplementarios destinados a ayudar a los jóvenes que, de otra manera, se encontrarían sin empleo.

En cuanto a las medidas para crear empleos, el Gobierno de este país, desde 1975, financia el empleo de jóvenes en «trabajos de interés público».

FRANCIA

Por lo que se refiere a la preparación profesional, a partir de 1975, el Gobierno francés ha venido haciendo un particular esfuerzo orientado a asegurar una adecuada formación a los jóvenes, cuyas edades se hallasen comprendidas entre los dieciséis y los veinte años, que dejasen el sistema escolar sin disponer de una formación profesional

a ningún nivel. Todos los recursos nacionales en materia de formación, incluyendo aquí los centros de formación privados y públicos, así como las escuelas técnicas dependientes de la educación nacional, fueron movilizados para proporcionar a estos jóvenes una formación práctica. También numerosos jóvenes vienen efectuando breves *stages* en empresas, dentro del marco de sus respectivas formaciones.

En cuanto a las medidas destinadas a la creación de empleos y, en concreto, dentro de las subvenciones salariales, en junio de 1975 se instituyó la «prima de incitación a la creación de empleo». Dicha medida consistía en la entrega por parte del Estado de una subvención mensual de 500 francos durante seis meses a los empresarios que contratasen a un trabajador en un cierto número de categorías específicas, ya fuese para ocupar un nuevo empleo, ya fuese para reemplazar a un trabajador jubilado. Las categorías que podían beneficiarse de esta medida eran:

- 1) Los jóvenes menores de veinticinco años que buscasen un primer empleo.
- 2) Las personas que hubiesen quedado sin empleo desde hacía seis meses o aún más.
- 3) Las personas que no conseguían encontrar un empleo a su vuelta del servicio militar.

REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA

En este país, y en el contexto de la formación profesional, el Gobierno federal lanzó, a comienzos de 1976, un programa por el cual determinadas empresas públicas, tales como la empresa nacional de ferrocarriles y los correos y telecomunicaciones, habrían de albergar aprendices en número superior a sus necesidades. Estos aprendices recibirían una formación práctica completa en los centros de formación de aquellas organizaciones. La formación dispensada a los jóvenes comportaba altos niveles de cualificación fuertemente demandados por las empresas, lo cual aseguraba a los jóvenes acogidos al mencionado programa al término de su aprendizaje, un empleo en el sector privado. El costo de la formación sería soportado por el Gobierno en su totalidad.

En cuanto a la preparación profesional, la Administración alemana ha venido organizando un gran número de cursos de formación de base (*Grundausbildungslehrgänge*) para los jóvenes que no acertaban a encontrar un empleo o una plaza en un centro de formación a causa del bajo nivel de su preparación y formación anterior.

Por lo que se refiere a las subvenciones salariales, el Gobierno alemán no pone en práctica este sistema más que en una escala relativamente modesta. De todas formas, el artículo 54 de la Ley sobre la promoción del trabajo (*Arbeitsförderungsgesetz*) autoriza al Estado

para financiar hasta un 60 por 100 el salario de aquellas personas para quienes resulta particularmente difícil encontrar un empleo.

Por otro lado, y respecto a la creación de empleos, fue puesto en práctica un importante programa, dirigido por la Oficina Federal de Trabajo (*Bundesanstalt für Arbeit*). A través de este programa se autoriza a la Oficina Federal de Trabajo para que acuerde subvenciones en beneficio de quienes emplean para realizar tareas de interés público a personas que de otra manera estarían en paro. En este sentido, tres categorías de trabajadores serían prioritarias:

- los trabajadores jóvenes;
- las personas impedidas físicamente;
- los trabajadores que llevan bastante tiempo sin empleo.

En la mayoría de las ocasiones serán las colectividades locales las que contraten los servicios de aquellas categorías de trabajadores, presentando un interés manifiesto para la colectividad las labores a efectuar.

IRLANDA

El Gobierno de este país, en octubre de 1975, anunció sus planes para la reforma del sistema de aprendizaje. Por su parte, la Industrial Training Authority (ANCO) (oficina encargada de la formación para los empleos industriales) organizó, junto con los Vocational Education Committees (comités para la instrucción profesional), un programa de formación profesional destinado a los jóvenes que se presentan ante el mercado de trabajo y que aún no han encontrado hueco en el mismo. El fin del programa era facilitar el paso de las escuelas al mundo del trabajo, ofreciendo información acerca de las posibilidades de formación, de empleo y de educación posescolar, tratando de mejorar los conocimientos básicos de los jóvenes acogidos al programa en los diferentes campos laborales.

ITALIA

En este país se da la circunstancia de que, una vez instaurada las autoridades regionales, toda la responsabilidad de la formación profesional fue transferida a las distintas regiones, a fin de que éstas, en virtud de su íntimo conocimiento de las condiciones locales que le eran propias, pudiesen satisfacer con mayor eficacia las necesidades de las personas que en aquella zona residían. En este sentido, algunas regiones han tomado ya las medidas legislativas oportunas que prevén la creación de centros de formación destinados a dotar a los jóvenes de buenos conocimientos generales y de cualificación técnica y práctica suficiente que les dé opción a ocupar un empleo cua-

lificado. En este contexto hay que destacar cómo sobre el conjunto de gastos públicos consagrados a la formación profesional la mayor proporción, de un 90 por 100, corresponde a los jóvenes.

Por lo que afecta a las subvenciones salariales, en octubre de 1976, el Gobierno italiano propuso una ley dirigida a conceder subvenciones salariales especiales para los jóvenes. También durante el mismo año el Gobierno ideó la creación de 120.000 nuevos empleos de carácter temporal en el sector público, todos ellos destinados a ser ocupados por jóvenes.

LUXEMBURGO

El paro juvenil no constituye un problema demasiado grave en este país. De todas maneras, el Gobierno está decidido a mejorar los servicios de información y de orientación profesional creados para los jóvenes, ya que se estima como causa fundamental del fracaso de los jóvenes la falta de información y la existencia de una orientación insuficiente. A tenor de este criterio, y para remediar la situación, las autoridades instituyeron una oficina nacional de información y de orientación profesionales y educativas.

HOLANDA

En lo relativo a las medidas de formación profesional, una nueva fórmula de carácter transitorio fue adoptada en 1976, a fin de incitar a los empresarios hacia la contratación de jóvenes que hubiesen concluido su período de escolaridad. A los jóvenes beneficiarios de esta medida se les ofrecía un contrato de aprendizaje que cubría a la vez la formación y el trabajo. El empresario recibía una subvención de 80 florines por aprendiz y por semana, y, como contrapartida de aquélla, había de comprometerse a dotar al aprendiz de una buena formación práctica.

Por lo que se refiere a la formación profesional, el Ministerio de Asuntos Sociales y el de Educación y Ciencia organizan conjuntamente cursos especiales de formación profesional destinados a los jóvenes sin empleo que se encuentran insertos en alguna de las dos categorías siguientes:

- 1) Aquellos que abandonan la escuela provistos de un certificado de educación general que no incluye ningún elemento de formación profesional.
- 2) Aquellos que dejan la escuela secundaria sin poseer la menor cualificación.

Los cursos, para ambos supuestos, se imparten en los 31 colegios regionales de formación.

En cuanto a las subvenciones salariales, todo empresario que reclute a un joven de diecisiete a veintitrés años que se encuentre inscrito como parado con una antigüedad superior a los seis meses, recibe una subvención salarial de 650 florines por mes durante un año. Al joven así reclutado, el empresario deberá ofrecerle un contrato de trabajo normal de duración indeterminada.

GRAN BRETAÑA

Dentro de este país, la Training Services Agency (TSA) adoptó un cierto número de medidas especiales destinadas a mantener elevado el número de posibilidades de formación ofrecidas a quienes pretendían realizar un periodo de aprendizaje durante la época de recesión. Dos de estas medidas presentan una importancia considerable:

- 1) Sistema de primas de formación, que consiste en la financiación de *stages* de formación con duración de un año. La formación recibida tiene el valor o, mejor, equivale a un año de aprendizaje.
- 2) La TSA otorga «primas especiales» a los empresarios que aceptan incorporar jóvenes aprendices en una cifra superior a las necesidades de aquél.

Por lo que respecta a la preparación profesional, la TSA continúa año tras año aumentando el número de plazas disponibles para realización de *stages* orientados a proporcionar un contacto a la vez general y práctico con la vida activa a los jóvenes cuya instrucción de base es insuficiente. Los jóvenes admitidos para la realización de esos *stages*, que comprenden cursos de pequeña duración de iniciación al trabajo industrial, cursos de orientación profesional y el programa de ampliación del grado de cualificación (*Wider Opportunities Programme*), reciben su formación en el marco del Programa de Formación Profesional (*Training Opportunities Scheme: TOPS*).

Por su parte, las subvenciones salariales fueron practicadas en este país hasta el 30 de septiembre de 1976. Hasta esa fecha, la subvención era de cinco libras por semana para aquellos empresarios que contratasen a jóvenes recién salidos del periodo escolar. Sin embargo, la subvención fue a partir de entonces reemplazada por una prima por el empleo de jóvenes (*Youth Employment Subsidy*), que ascendía a la cantidad de 10 libras por semana, concedida durante seis meses a todo empresario que contratase a un joven menor de veinte años que llevase sin empleo al menos seis meses ininterrumpidos.

Por último, y como medida para repartir el trabajo, en 1976 el Gobierno británico anunció la puesta en práctica de un sistema de «relajación de empleo» en el marco del cual, los trabajadores de edades

próximas a menos de un año de la jubilación, es decir, los hombres con más de sesenta y cuatro pero menos de sesenta y cinco años, y las mujeres de más de cincuenta y nueve y menos de sesenta años, serían incitados a solicitar su jubilación anticipada. A partir del día en que cesaran en su actividad y hasta que llegasen a cumplir la edad de jubilación, estarían percibiendo una cantidad especial en metálico que ascendería a 23 libras por semana, con la condición de que fuesen reemplazados por personas en paro debidamente registradas.

LA COMISIÓN EUROPEA

Pues bien, la Comisión, una vez estudiadas las diferentes medidas que en la práctica se habían tomado en cada uno de los nueve Estados comunitarios, elaboró las conclusiones siguientes, que introdujo en su Comunicación al Consejo de Ministros (8):

- 1) La preocupación que en mayor grado se manifiesta es la concerniente a la insuficiencia cuantitativa de los puestos o empleos ofrecidos; sin embargo, todos los países se preocupan de no descuidar ni olvidar el esfuerzo de formación y la acción de los servicios de colocación.
- 2) El desarrollo de la formación posescolar en sus diversas formas, constituye más que nunca una tarea esencial. Este hecho se ha manifestado, en los distintos países, ya fuese a través de un mayor esfuerzo público tendente a compensar la disminución del esfuerzo de las empresas, ya fuese a través de proyectos de reforma tendentes a lograr una adecuación de los sistemas de formación posescolar existentes, ya fuese, por último, por medio de la realización de nuevas fórmulas con carácter experimental, y en particular, para la preparación profesional de los jóvenes.
- 3) Bajo formas diferentes, todos los países han ido adoptando medidas de ayuda directa a la creación de puestos de trabajo. En este sentido, y reconociendo la variada gama de modalidades que estas medidas permiten, la Comisión distingue tres tipos fundamentales de ayudas:
 - Los premios concedidos a las empresas en vistas a incitar el aumento de sus efectivos, en el marco de su normal actividad.
 - Los programas de admisión en el sector público, en el contexto de la actividad de los intereses generales.
 - Las ayudas otorgadas a las empresas orientadas a provocar la organización de cursos prácticos de aprendizaje, con una corta duración, para los jóvenes que buscan empleo.

Del conjunto heterogéneo de informaciones obtenidas, puede estimarse que el gasto bruto de los países miembros dedicado

(8) Estas conclusiones se encuentran reflejadas en el «Boletín...», *cit.*, pp. 10 y 11.

a ayudas diversas al empleo y a la creación de puestos de trabajo, alcanza actualmente el montante de 400 millones de unidades de cuenta, y afecta a un total de más de 250.000 jóvenes distribuidos en periodos de duración variada.

- 4) Determinados países han puesto el acento concentrando sus particulares esfuerzos en hallar puestos de trabajo en las administraciones, en base a la orientación profesional de los jóvenes, y al desarrollo de los servicios de colocación.

A petición de la Comisión, la mayor parte de los Estados miembros proporcionaron informaciones bastante útiles, si bien es preciso no olvidar que, de entre las medidas en cuestión adoptadas por los diversos países comunitarios, algunas fueron puestas en práctica en épocas muy recientes, produciéndose el hecho evidente, de que los resultados que hasta el momento de redactar la Comunicación se habían obtenido, no podían ser evaluados de manera precisa y cierta. Por el contrario, otras medidas estaban dirigidas a la apreciación de un efecto anticycunatural, y en cuanto tal, se adecuaban menos al carácter del problema, que no era otro que a medio plazo. Todo ello, produjo que en el último año se llevara a cabo un reexamen de medidas similares con la finalidad de orientar los efectos a medio plazo, o bien proceder a la sustitución de tales medidas a través de otras más idóneas y capaces de hacer frente a las exigencias a medio plazo (9).

b) *Medidas adoptadas por la Comunidad.*

De la misma manera que los Estados miembros adoptaron sus medidas respectivas en torno a la solución del problema del paro entre la juventud dentro del marco de sus adecuadas políticas, también la Comunidad, mediante el ejercicio de su política social, ha venido procurando adoptar criterios y normas válidas para la superación definitiva del problema en cuestión. Sin embargo, ni aquéllos ni ésta han sido capaces hasta el momento de ofrecer una solución definitiva que cuantifique unos resultados prácticos notables.

1) *El Fondo Social Europeo.*—La Comunidad Europea contribuye en todo momento a los esfuerzos que se realizan en cualquiera de los países miembros a fin de erradicar el problema del paro en general, y del de los jóvenes en particular. Una institución básica en este orden

(9) En cuanto a las informaciones ofrecidas por los diversos Estados miembros a la Comisión en respuesta a los cuestionarios que dicho órgano preparó y envió a cada país comunitario, *vid.* el «Boletín...», cit., pp. 18 a 32, en donde se contienen tablas que expresan los últimos datos relativos a: Formación profesional (tabla 1); Preparación profesional (tabla 2); Orientación profesional (tabla 3); Servicios de colocación (tabla 4); Movilidad geográfica (tabla 5); Premios al empleo (tablas 6 y 7); Programas para la creación de puestos de trabajo (tabla 8); Admisiones complementarias de jóvenes por parte de los servicios gubernativos y de otros servicios públicos (tabla 9); División del trabajo (tabla 10). Por otra parte, en las tablas 11 y 12 pueden observarse: 1) el número de jóvenes en paro; 2) las tasas de paro entre los jóvenes, y 3) el porcentaje de jóvenes de entre los parados.

es el Fondo Social Europeo, el cual fue destinado en su origen a proporcionar ayuda a los agricultores en proceso de reconversión, a los trabajadores del sector textil, a los impedidos físicamente y a los emigrantes. Sin embargo, como después veremos, una decisión del Consejo de Ministros del año 1975 vino a ampliar el número de beneficiarios del Fondo Social, en el sentido de conceder subvenciones para favorecer el empleo de los jóvenes, sobre todo a través de la vía de la puesta en marcha de programas especiales de formación profesional.

Pero pasemos a señalar, antes de entrar en la etapa actual del Fondo Social, cuáles han sido los textos de base adoptados por el Consejo y qué significan la línea de actuación seguida por esta institución en los últimos años.

- Decisión de 1 de febrero de 1971 concerniente a la reforma del Fondo Social Europeo.
- Reglamentos de 8 de noviembre de 1971. El primero relativo a la aplicación de la Decisión del Consejo de 1 de febrero de 1971; el segundo sobre las ayudas susceptibles de constituir el objeto de un concurso del Fondo Social Europeo; el tercero sobre el concurso del Fondo Social Europeo en favor de personas llamadas a desarrollar una actividad no asalariada; el cuarto referente a la aplicación en los Departamentos franceses de Ultramar de los artículos 123 al 127 del Tratado CEE.
- Reglamentos de 24 de abril de 1972. El primero sobre determinadas modalidades administrativas y financieras del funcionamiento del Fondo Social Europeo; y el segundo, un Reglamento de carácter financiero que incluye disposiciones particulares aplicables al Fondo Social.

El nuevo Fondo Social comenzaría así su actividad de manera oficial en el mes de mayo de 1972; el viejo Fondo Social permanecería aún sin desaparecer hasta tanto se liquidasen las operaciones ya iniciadas.

En cuanto al nuevo Fondo Social, el Consejo, reconociendo la necesidad de mejorar los mecanismos que permiten promover, en el interior de la Comunidad, las facilidades de empleo y la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores, tendió a limitar la actividad del nuevo instrumento, en un contexto mucho más restringido que el propuesto y esperado por la Comisión.

El Consejo divisó los aspectos modernos de una nueva política del empleo, encuadrando a las regiones, ramas económicas y categorías menos favorecidas en unas perspectivas económicas generales y una política de asistencia más específica (distinción entre el artículo 4 y el artículo 5 de la Decisión de base de 1 de febrero de 1971).

Las dificultades posteriores por las que ha venido pasando el Fondo Social son consecuencia, en gran medida, de sus considerables ambiciones: el ánimo que inspira su actuación es el de convertirse en uno de los elementos catalizadores de una política socioeconómica de con-

junto, y que a su vez constituye la piedra de toque de la verdadera unión económica y monetaria.

También hay que destacar la necesidad de que, toda petición de ayuda deberá ser solicitada con anterioridad a la realización de la operación (artículo 5 del Reglamento de aplicación). El objetivo de esta medida es evidente, se trata de acrecentar el control comunitario en lo relativo a la contabilidad de dichas operaciones para así aproximarse más a los objetivos económicos y sociales perseguidos por la Comunidad.

Por lo que se refiere al desarrollo de la actividad del Fondo Social, en el plano del artículo 5 de la Decisión fundamental (regiones, ramas y grupos de empresas en dificultad), el Fondo ha podido funcionar desde el principio definiendo progresivamente su jurisprudencia en relación íntima con el Comité consultivo tripartito. En lo que concierne al artículo 4, igualmente se han originado dificultades en su aplicación, pues, los partidarios de la utilización moderna del nuevo Fondo habían insistido desde un inicio, especialmente en la Decisión de base, sobre el hecho de que a la larga la mayor parte de los créditos disponibles deben ser reservados a las intervenciones recogidas en el artículo 4.

En este orden de cosas, seis Decisiones han sido adoptadas en el contexto del artículo 4 desde que se inició el nuevo Fondo: el 19 de noviembre de 1972, fueron tomadas las Decisiones relativas a la intervención del Fondo Social en favor de las personas que dejaban la agricultura, así como en favor de aquellas otras ocupadas o empleadas en el sector textil (esta última fue reformada con fecha 18 de diciembre de 1975); el 27 de junio de 1974, el Fondo se abrió en favor de los trabajadores emigrantes; el 27 de junio de 1974 también, el artículo 4 fue asimismo abierto en beneficio de los disminuidos físicamente; el 22 de julio de 1975 el Consejo tomó una Decisión referente a la intervención del Fondo a favor de las personas afectadas por las dificultades de empleo. En efecto, se trata de jóvenes menores de veinticinco años en paro, siendo prioritaria la atención a los jóvenes de entre estos que buscaban empleo por vez primera.

Como consecuencia de la Decisión del Consejo de Ministros, de fecha 22 de julio de 1975 (10), el Fondo Social Europeo ha venido interviniendo activamente a favor de las personas que tenían dificultad para encontrar empleo. En este sentido, el propio artículo 1 de la mencionada Decisión venía a decir que: «pueden beneficiarse de la ayuda del Fondo Social las operaciones específicas tendentes a facilitar el empleo y la movilidad geográfica y profesional de los jóvenes cuya edad sea inferior a los veinticinco años, que se hallen parados o busquen una ocupación». Por este motivo, desde el mes de julio de 1975, el Fondo Social Europeo, ha concedido más de 200 millones de unidades de cuenta para contribuir a los programas de formación profesional de los jóvenes en paro. Durante el mismo período, el Fondo recibió

(10) La Decisión del Consejo de Ministros, de fecha 22 de julio de 1975, apareció en el «Boletín Oficial» L. 199 del día 30 de julio de 1975.

peticiones de ayuda para dichos programas por un montante total de 600 millones de unidades de cuenta.

Por otra parte, en la mayoría de los Estados miembros, los servicios de empleo acordaron en 1976 conceder una prioridad absoluta a las medidas orientadas a combatir el paro juvenil, lo que tuvo como efecto el desarrollo de numerosos programas de formación y la introducción de nuevos proyectos durante el transcurso del mismo año.

El ejercicio del año 1976, que corresponde al primer año de aplicación completo de la Decisión del Consejo relativa a la intervención del Fondo Social en favor de los jóvenes en paro, estuvo marcado por una situación financiera particularmente difícil, caracterizada por un montante global de las peticiones de ayuda más de cinco veces superior a la dotación presupuestaria inicial.

La situación presupuestaria se ha mejorado en cierta forma como consecuencia de la Decisión adoptada por la Comisión en mayo de 1976 y por la cual se proponía el traspaso en favor de los jóvenes de créditos suplementarios que originalmente estaban previstos para abrir un nuevo campo de intervención del Fondo Social en virtud del artículo 4 de la Decisión del Consejo de Ministros 71/66/CEE en las regiones y sectores afectados por la crisis económica. El hecho de que el Consejo no aceptase abrir ese nuevo campo de intervención permitió un aumento sustancial de los recursos presupuestarios afectados a las acciones en favor de los jóvenes, pasando así el montante de 38 a 69 millones de unidades de cuenta.

Acerca del aspecto relativo a los medios materiales puestos a disposición del Fondo Social, puede indicarse que el nuevo Fondo Social partió en 1972 de un total de 42,5 millones de unidades de cuenta; este presupuesto ha ascendido en créditos de pago previstos para el ejercicio de 1978 a 125 millones de unidades de cuenta europeas para el artículo 4, 312 millones para el artículo 5, y 1.300.000 para las experiencias-piloto y los estudios preparatorios, es decir, un total de 538 millones de unidades de cuenta.

Si a todo esto se añaden los gastos efectuados en favor de la readaptación de los trabajadores CECA (art. 56) cuya cifra era de unos 25 millones de unidades de cuenta hasta 1976, así como que en 1977 se constata como únicamente los créditos inscritos para el presupuesto de 1978 sobrepasan la cantidad de lo gastado en el contexto de la readaptación CECA y por el viejo Fondo Social Europeo desde el origen de las Comunidades hasta 1972, podrá concluirse en pura lógica que los medios financieros con que se cuenta para hacer frente a las grandes demandas de ayuda, han venido siendo insuficientes, motivo por el cual la Comisión se ha visto obligada a limitar sus intervenciones de dos maneras:

- Favoreciendo, en primer lugar y de modo exclusivo, las peticiones de los jóvenes que demandaban trabajo por vez primera, y ello dando cumplimiento a la prioridad establecida por el propio Consejo de Ministros; en este sentido, no era posible atender las

peticiones de ayuda que provenían de jóvenes en paro, pero que ya habían tenido con anterioridad un empleo.

- En el año 1977 las ayudas fueron concedidas, ante todo, a los programas cuyo contenido era la preparación profesional de los jóvenes privados de cualificación, y en segundo lugar, a los programas de formación que abordaban materias específicas para las cuales existían peticiones.

2) *La preparación profesional.*—Las consultas llevadas a cabo por la Comisión a las distintas administraciones de los diferentes países miembros dieron como resultado, entre otros, la constatación del siguiente hecho: los jóvenes que abandonan la escuela al término del período obligatorio que en cada país se determina, y durante el mismo no han conseguido lograr una preparación adecuada que les sirva para introducirse en el mundo del trabajo, constituyen una categoría de personas que se halla amenazada sin remedio por el espectro del paro y el desempleo. En base a la apreciación de este elemento, la Comisión dirigió a los Estados miembros, en julio de 1977, una Recomendación orientada y tendente a ofrecer a los jóvenes sin empleo que no poseen ningún tipo de cualificación profesional, los medios suficientes que les capaciten para acceder a una preparación profesional idónea (11).

El objeto principal de la Recomendación era el de promover, en los Estados miembros, fórmulas de *stages* que permitiesen, al finalizar el período escolar obligatorio, una preparación profesional adecuada a los jóvenes que no poseyesen otras posibilidades en vistas a conseguir dicha formación profesional. Cuando la Recomendación alude a la «preparación profesional» se refiere a las actividades dirigidas a asegurar a los jóvenes una transición satisfactoria de la escuela al trabajo, proporcionándole los conocimientos y las competencias mínimas necesarias para su inserción en la vida profesional.

Como primer paso, pareció de utilidad distinguir las dificultades de los jóvenes respecto al empleo en función de su situación; y así surgieron tres modelos de encuadramiento:

- La situación de los jóvenes que solicitan trabajo, que jamás recibieron ningún tipo de formación profesional adecuada.
- La situación de los jóvenes que hallaron un empleo sin haber recibido previamente la formación profesional necesaria y sobre los que, por este motivo, pende la amenaza del paro.
- La situación de los jóvenes que, no obstante haber recibido una formación profesional idónea, han sido incapaces para encontrar un empleo o han perdido el que tenían.

Pues bien, la Recomendación se centra sobre la primera de las situaciones descritas, la cual está muy generalizada en el seno de todos

(11) La misma Recomendación de la Comisión, que apareció en el «Boletín Oficial» L. 180 del día 20 de julio de 1977, y en el «Boletín CE» 7/8-1977, párrafo 2.1.40, definía al mismo tiempo el contenido de tal preparación profesional, así como la manera en que debería ser organizada.

los países miembros, originando un elevado índice en las cifras del paro. También el segundo tipo de situación se incluye en la Recomendación en la medida en que los problemas de esos jóvenes son análogos a los que ofrecen los jóvenes parados que no poseen formación.

En el primer caso, se trata de jóvenes salidos del período escolar a la edad mínima que señala el fin de la escolaridad obligatoria (en la Comunidad varía de los catorce a los dieciséis años) y cuyas competencias elementales reales son mediocres en la mayoría de las ocasiones. Dado que hasta ese momento reciben un nivel prácticamente despreciable de orientación o de formación, encuentran graves dificultades para hallar un empleo si se tiene en cuenta, además, que el nivel general del paro es bastante elevado. Será por tanto ese grupo de jóvenes quienes tengan necesidad de ser ayudados por servicios coherentes de orientación y de formación.

En el segundo caso, se trata de jóvenes que no han tenido la ocasión de recibir con anterioridad ningún tipo de formación profesional; este grupo de jóvenes encuentra habitualmente un trabajo no cualificado, pero, debido a su situación, correrá en cualquier momento el riesgo de perderlo como consecuencia de la gran demanda de trabajo existente en el mercado; así, pues, el objetivo que se persigue será el de mejorar las posibilidades de estos jóvenes a fin de que conserven su empleo o bien para que encuentren otro.

Para concluir este apartado, diremos que el tema de la formación profesional es uno de los más seriamente tratados por las instituciones comunitarias, siendo que al mismo se dedican gran cantidad de estudios científicos que luego darán su fruto en la aplicación en la práctica de importantes medidas relativas a la cuestión. Como se ha visto, además de la atención que, por separado y en el marco de sus respectivas políticas internas, dedican los Estados miembros a la formación profesional como vehículo adecuado al máximo para debilitar o hacer desaparecer el problema del paro en la juventud, la Comunidad también se ocupa de poner freno al fenómeno del paro juvenil a través de los medios con que cuenta y en base a conceder prioridad a la puesta en marcha de programas orientados a la formación profesional de los jóvenes (12). Es un hecho constatado tradicionalmente el de que la formación profesional, en cualquier país de la Europa comunitaria, estaba asegurada y corría a cargo de las distintas empresas que se veían obligadas a formar a sus cuadros en función de sus necesidades

(12) Además de todo lo expuesto sobre este aspecto en otros apartados de este estudio, pueden citarse aquí también: Resolución del Consejo y de los Ministros de Educación reunidos en el seno del Consejo el 13 de diciembre de 1976, concerniente a las medidas a adoptar en vistas a mejorar la preparación de los jóvenes para la actividad profesional y a facilitar su paso de la educación a la vida activa, en «Boletín de las Comunidades Europeas», suplemento 12/76: «De l'éducation à la vie active». «Formation professionnelle», en «Boletín de Información del Centre Européen pour le développement de la formation professionnelle», año 1977, núms. 3-4. «Déclaration du Gouvernement sur la situation économique, sociale et financière en Luxembourg», de 9 de marzo de 1978, en «Bulletin de Documentation» núm. 1, de 1978, ed.: Service Information et Presse du Ministère d'Etat du Grand Duché de Luxembourg, pp. 18 a 23, especialmente la 21 y 22.

concretas. Pero a partir del momento en que las empresas aprecian el descenso de su ritmo, así como la urgencia de no contratar un mayor número de trabajadores, olvidan y dejan al margen la formación profesional y, por ende, su financiación. Pues bien, por una serie de razones que ya hemos indicado, la política comunitaria será más útil y provechosa en cuanto se hace cargo y apoya a todos los niveles la formación profesional de los jóvenes. Se considera como más fundamental ese apoyo a la formación profesional que la propia financiación para la creación de nuevos puestos de trabajo. En este sentido, casi un 90 por 100 del presupuesto con que cuenta el Fondo Social Europeo se dedica a financiar los programas de formación profesional.

c) *Sugerencias para reforzar la acción de la Comunidad.*

Según las estimaciones de la Comisión, constituye un deber de los Estados miembros el ofrecer a los jóvenes que buscan empleo, bien la posibilidad real de encontrar trabajo, bien el que puedan iniciar o consolidar, según los casos, sus respectivas formaciones.

Con tal motivo, la Comisión sugirió al Consejo de Ministros que previera en el sector a que nos venimos refiriendo dos tipos de acciones (13):

- La ampliación de las ayudas financieras, ya fuese en el marco del Fondo Social o fuera del mismo, a favor de los jóvenes que buscan trabajo.
- La creación e implantación de procedimientos de iniciación más generales a fin de extender o intensificar, con el concurso de la Comunidad, el interés de los Estados miembros acerca de la promoción del empleo de los jóvenes.

Finalmente, el documento presentado por la Comisión al Consejo de Ministros en torno al desempleo de los jóvenes, de fecha 17 de octubre de 1977, termina con la indicación de varias conclusiones que a continuación expondremos.

En efecto, se requieren como necesarias dos tipos de acciones a tomar, como consecuencia de la probabilidad existente de que persista, a lo largo del transcurso de los próximos años, un desempleo generalizado de los jóvenes. Algunas de estas acciones tienen por finalidad reducir a la mayor brevedad el número de jóvenes parados, mientras que otras medidas se orientan hacia la eliminación de las causas reales que originan el desempleo en los campos de la economía, de la formación e instrucción, y de la organización del mercado del trabajo. En este sentido, las orientaciones y propuestas que se contienen en la comunicación a que nos estamos refiriendo, se dirigían a posibilitar la profundización en el intercambio de puntos de vista en el interior del

(13) En este sentido, *vid.* «Boletín de la Comunidad Europea», suplemento 4/77, páginas 13 a 17.

Consejo de Ministros, con objeto de establecer unas pautas válidas para la consiguiente y sucesiva actuación de la Comisión.

Según determina la propia Comisión en las conclusiones de su comunicación al Consejo de Ministros (14), se trataba de tres cosas:

- De ofrecer sus sugerencias referentes a la presentación de propuestas para la creación de nuevas ayudas de la Comunidad en materia de premios para la creación de puestos de trabajo y de programas para insertar el trabajo en los sectores de interés público.
- De dar sugerencias con objeto de reforzar la actividad del Fondo Social Europeo en el ámbito del binomio formación-empleo.
- De proponer procedimientos aptos que tuvieran como servicio el apoyar el desarrollo de las instituciones del mercado del trabajo.

B) *Referencia del estudio realizado en el seno del Consejo de Ministros.*

La Comunicación de la Comisión acerca del empleo de los jóvenes fue, en efecto, presentada en la reunión ya aludida del Consejo de Ministros, durante la cual se procedió a su análisis y posterior discusión de carácter político, en modo particular, de las cuestiones concernientes a la naturaleza de las acciones comunes que sería necesario adoptar a fin de conseguir estimular en el mayor grado posible los niveles de empleo.

De este modo, una vez concluida la reunión del Consejo de Ministros, su presidente formuló las siguientes conclusiones (15):

«De acuerdo con el mandato del Consejo Europeo de 28-29 de junio de 1977, el Consejo, después de haber pasado revista a las medidas adoptadas en los Estados miembros para promover el empleo y la formación de los jóvenes, ha procedido a un primer examen de las acciones comunes a emprender.

El Consejo invita, por tanto, a la Comisión a elaborar propuestas particularizadas para una ayuda comunitaria a los programas destinados a favorecer el empleo de los jóvenes en los Estados miembros. El Consejo constata que tales propuestas deben ser selectivas y que la ayuda debe ser acordada a aquellos sectores en que las necesidades son mayores.

El Consejo invita a la Comisión a elaborar medidas orientadas a reforzar el lazo de unión entre la formación posescolar y el empleo de los jóvenes en el marco del Fondo Social Europeo.

(14) *Vid.* conclusiones de la Comunicación de la Comisión al Consejo de Ministros sobre el empleo de los jóvenes, en «Boletín...», cit., suplemento 4/77, p. 18.

(15) Dichas conclusiones se insertaron en el comunicado hecho público a la prensa el 28 de octubre de 1977, y asimismo reflejado en el «Boletín...», cit., p. 32.

El Consejo incita a la Comisión finalmente, a hacer que tenga un mayor desarrollo la ayuda y la cooperación entre los Estados miembros para mejorar sus instituciones, de modo que pueda llegarse a un equilibrio máximo entre la oferta y la demanda sobre el mercado de trabajo.»

Por lo que se refiere a la creación de un nuevo tipo o forma de ayuda dirigida a promover el nivel de empleo, el Consejo de Ministros, a la luz de las discusiones llevadas a cabo con objeto de proceder al estudio de la comunicación presentada por la Comisión en materia de empleo de los jóvenes, y en lo concerniente al problema en torno a la creación de un nuevo tipo o modalidad de ayuda dirigida a conseguir la elevación del nivel de empleo, llegó a fijar las conclusiones que siguen (16):

- 1.^a En la actualidad el Consejo de Ministros se ve obligado a reconocer la imposibilidad que tiene para adoptar una decisión que pueda traducirse en una ayuda inmediata que estimule la promoción de los niveles de empleo.
- 2.^a En el marco de los recursos disponibles para las ayudas del Fondo Social, el Consejo constata que, no obstante éstos, sería oportuno dentro de la actual situación del mercado de empleo la inserción de un tipo de ayuda apto para promover el empleo, y en especial el empleo de los jóvenes trabajadores, que no tuviese los caracteres típicamente usuales en las modalidades de ayuda a la formación profesional y de la movilidad profesional.
- 3.^a Teniendo presente el resultado de las discusiones llevadas a cabo en el seno del Consejo de Ministros, así como el contenido de la comunicación que la Comisión presentó a dicho Consejo sobre la ocupación y empleo de los jóvenes, dicho órgano comunitario invita a la Comisión para que le presente propuestas adecuadas y concretas, con objeto de que este nuevo tipo de ayuda pueda insertarse en los mecanismos comunitarios en el menor periodo posible de tiempo.

Por todo ello, parece evidente que el Consejo considera, al unísono con la Comisión, que las cuestiones a investigar y desarrollar deben orientarse hacia el terreno de los servicios públicos, lo que equivale a decir con otras palabras, hacia la instrucción y, sobre todo, hacia el sector que comprende la asistencia pública.

De las estadísticas existentes se deriva un hecho que parece obvio; nos estamos refiriendo a la notoria constatación de que Europa está envejeciendo progresivamente. El número de personas cuya edad rebasa los sesenta y cinco años es cada año más elevado. Estas personas

(16) En este orden de cosas, las conclusiones del Consejo de Ministros relativas a este problema concreto, se recogen en el ya mencionado comunicado de prensa contenido también en el «Boletín...», cit., p. 34 *in fine*.

tienen necesidad apremiante de cuidados y asistencia social; sin embargo, en la actualidad no se encuentra a menudo con facilidad un número suficiente de personas profesionalmente competente en esta materia. Siguiendo la progresión a que antes aludíamos, es previsible que en el futuro la necesidad de personas competentes en la materia, de auténticos profesionales, se dejará sentir cada vez con mayor insistencia, siendo, por tanto, preciso la creación de tipos de formaciones especializadas. Desarrollando esta idea, la Comisión pretende poder presentar propuestas concretas al Consejo de Ministros en el plazo más breve posible. Naturalmente, este aspecto sólo abarca una pequeña parte del problema global del desempleo, no siendo, en pura lógica, éste un remedio o solución suficiente que erradique el problema del paro de los jóvenes en su integridad.

Sobre el plano nacional las difíciles cuestiones que se plantean en torno al paro en la categoría de personas a que nos venimos refiriendo no pueden ciertamente ser resueltas en la práctica de un modo demasiado rápido. Esta es la razón por la cual de cada uno de los países miembros se formulan peticiones en orden a que se haga posible encontrar una solución coherente y aplicable desde el plano europeo, lo que implica que las necesarias directrices sean tomadas y llevadas a buen término dentro del ámbito de la Comunidad. Sin embargo, nuestra opinión acerca de este punto concreto no es, que digamos, demasiado optimista, pues estimamos que ello no será nada fácil dadas las enormes influencias externas a que se halla sometida la propia Comunidad en su conjunto. En este sentido, si por ejemplo, se advierte una ligera regresión en el comercio mundial equivalente a un 2 por 100 sólo, la Comunidad en bloque se resiente de inmediato, acusando las consecuencias negativas en el sector ocupado por el nivel de empleo. Igual fenómeno se produce cuando se trata, incluso, de un país comunitario que encuentra ciertas dificultades, en seguida dentro del conjunto de la Comunidad se dejan sentir las consecuencias, repercutiendo los efectos. Así, si la situación económica de la República Federal de Alemania llegase a empeorar, se produciría inmediatamente un incremento del paro en el interior de la Comunidad.

En consecuencia, el problema actual del paro que afecta a un gran número de personas es un fenómeno económico que en ningún caso creemos pueda ser resuelto satisfactoriamente y de modo total por un ministro o por un comisario que se ocupe de la gestión de los Asuntos Sociales, sino que, por el contrario, estimamos auténticamente necesaria una íntima coherencia y coordinación de las acciones entre los responsables de los asuntos económicos, de las finanzas, del comercio y de la cooperación para el desarrollo. Por su parte, el responsable de los Asuntos Sociales, del empleo, debe a su vez tener en candelero la atención de sus propios colegas sobre todos y cada uno de los problemas que puedan plantearse, para conjuntamente tratar de ofrecer y operar soluciones reales. Acerca de este aspecto concreto, puede decirse que no es admisible, desde ningún punto de vista, que

tal y como se encuentra la actual situación en este sector del que nos ocupamos, los ministros de Asuntos Sociales se reúnan únicamente en dos ocasiones al año. No obstante, parece que en los últimos tiempos las cosas establecidas tradicionalmente de esa manera que hemos recogido comienzan a cambiar, aunque sea lentamente. Asimismo, se observa cómo empiezan a darse cuenta los responsables de que la existencia del mercado común comporta el desarrollo e implicaciones de unas determinadas consecuencias de tipo social, reflejándose estas últimas tanto a nivel de Estados miembros como a escala variable en las capas sociales sobre las que se proyectan irreversiblemente.

C) *Problema europeo*

Las estimaciones concernientes al paro total en los países integrantes de la Comunidad, relativas al año 1977, ponen de manifiesto un número de personas paradas superior a los seis millones. Sin embargo, el hecho que en mayor medida a preocupado a los distintos Gobiernos nacionales, así como a los órganos comunitarios responsables, ha sido el originado como consecuencia de haberse reflejado un cifra de parados similar a un tercio de la cantidad global, que incluye a los jóvenes cuyas edades oscilan desde los quince a los veinticinco-veintinueve años.

El problema de la falta de empleo para los jóvenes no afecta solamente a un Estado europeo concreto, sino que significa un problema común: así se deriva del cuadro estadístico que a continuación proponemos, referente al número de jóvenes en paro en el seno de los nueve países de la Comunidad (17):

EL DESEMPLEO JUVENIL EN LA EUROPA COMUNITARIA

PAISES	Número de parados	Porcentaje sobre el paro total
Alemania	251.420	26,6
Francia	404.742	40,3
Italia	628.200	37,1
Gran Bretaña	708.715	45,6
Holanda	96.619	48,3
Bélgica	83.831	32,4
Luxemburgo	488	59,2
Irlanda	50.000	43,9
Dinamarca	34.468	24,4
<i>Comunidad</i>	2.258.483	

Pues bien, teniendo en cuenta el grave período de crisis que el sistema europeo está atravesando, hay que prever que el número de

(17) Se advierte que los datos que se contienen en el cuadro están referidos al año 1977 con la excepción de los apuntados para el caso de Irlanda, que son relativos al año 1975.

personas en paro, y en particular de jóvenes sin empleo, tenderá a irse agravando cada vez más. Frente a esta perspectiva, diversas han sido las iniciativas adoptadas por parte de los diferentes Gobiernos, así como de la propia Comunidad. En este sentido, y a través de abundante normativa, se ha intentado reducir las cargas fiscales y sociales correspondientes a las variadas administraciones, con objeto de que sirvieran de incentivo y acicate a la contratación de nuevo personal, especialmente joven; asimismo fueron distribuidos fondos para resolver, al menos en parte, el problema del desempleo, problema que se presentaba con visos de extrema gravedad en las regiones más pobres y deprimidas de Europa, instituyéndose, como hemos ya reiterado a lo largo de este trabajo, por parte del Fondo Social Europeo numerosos programas de formación profesional a favor de los jóvenes en paro.

Todas las iniciativas, desgraciadamente, se han manifestado insuficientes para resolver de modo eficaz el grave y profundo problema existente, y ello debido a que, en nuestra opinión, que incluimos dentro de la órbita del pensamiento y la ideología federalista europea, la solución no es de tipo coyuntural, sino estructural, económica y política, debiendo buscarse no aisladamente en el interior de las distintas naciones, sino más bien en el ámbito europeo y ante la perspectiva de una nueva estructura política que se empieza a perfilar. Nos estamos refiriendo a la futura Federación Europea.

IV. CONCLUSIONES

El problema del paro y el desempleo en la juventud, que es un problema que afecta a todos los países de Europa y, en general, viene a ser en estos momentos una cuestión planteada a escala mundial, debe ser analizado, por una parte, desde su aspecto económico, en sus relaciones con la fundación de un nuevo orden económico mundial y, de otra parte, por su aspecto de valor, con la redefinición de los nuevos contenidos y del nuevo significado del trabajo en la sociedad contemporánea.

La crisis económica que ha afectado a los países europeos ha manifestado, como efecto negativo fundamental, el de comportar una vertiginosa reducción de las tasas de paro. Los jóvenes han sido el módulo social más dañado a causa de la rigidez que ha venido tomando el mercado de trabajo en todas las economías avanzadas. La defensa del puesto de trabajo es, desde hace tiempo, uno de los objetivos principales de las continuas reivindicaciones sindicales. Pero esta conquista social, debido al freno impuesto al desarrollo de la economía y, en algunos casos, con motivo de la recesión, ha hecho siempre más difícil para los jóvenes encontrar el primer empleo.

Bajo este aspecto, para resolver el problema del paro juvenil es preciso dar solución a la cuestión de la reactivación del desarrollo de la economía europea y de la economía mundial. Es preciso, por

tanto, tomar conciencia del hecho de que actualmente nos encontramos frente a una crisis de muy vastas proporciones, que posiblemente puede ser superada por sus aspectos estructurales, únicamente con modificaciones en los procesos productivos y en las corrientes de tráfico parangonables a las de la Revolución Industrial, y por sus aspectos políticos, solamente instaurando un sistema de relaciones internacionales que supere los actuales límites del bipolarismo.

El modo de producción fundado sobre la cadena de montaje, sobre el trabajo repetitivo y sobre la utilización de las fuentes naturales de energía, en curso de agotamiento, viene hoy cada vez más puesto en discusión en el seno de los países industrializados. Por otra parte, el Tercer Mundo, que hasta ahora de hecho ha estado excluido de los organismos internacionales que regulan el comercio y las finanzas mundiales, intenta jugar un rol más activo. La vieja política de ayudas al Tercer Mundo ha exteriorizado ya todas sus limitaciones, bien por su propia insuficiencia, bien por su propia inadecuación. A partir de estos momentos, se pone más que nunca de relieve la exigencia de fundar un nuevo orden económico mundial, en el cual, gracias a una estrecha cooperación entre los países industrializados y subdesarrollados, sea factible establecer una división internacional del trabajo capaz de hacer compatible el desarrollo de la economía madura a la par que el de las economías atrasadas.

Precisamente es debido a esta razón, por la dimensión mundial del problema, que la creación e implantación de la Unión Económica y Monetaria europea podría representar el primer paso en esta dirección. Un polo monetario europeo podría significar un importante factor de reequilibrio del sistema monetario internacional, hoy en crisis, ya sea a causa de la debilidad del dólar como única moneda de reserva, ya sea a causa del desorden monetario europeo. Europa unida tendría, además, un gran interés en la instauración de más estrechas relaciones de colaboración con el Tercer Mundo (18). Europa tiene necesidad de materias primas y de exportar maquinarias y manufacturas. Por su parte, el Tercer Mundo tiene necesidad de importar instalaciones y tecnología, así como de exportar sus propios productos. La solución de la crisis en Europa, con el establecimiento de la Unión Monetaria, constituiría también una importante contribución a la reactivación de la economía mundial, y ello debido a que Europa es la principal potencia comercial del mundo y la casi totalidad del comercio del Tercer Mundo es afectado hacia el viejo continente.

Es preciso tener presente que sólo en el marco de la fundación de un nuevo orden económico mundial puede concebirse una solución progresiva al problema del paro. El mantenimiento de las divisiones nacionales hace que, en la actualidad, los países europeos se inclinen hacia la adopción de medidas de política económica de tipo autárquico. En este sentido, se protegen las industrias y los puestos de trabajo na-

(18) En este sentido, ya actualmente, con la conclusión de los acuerdos de Lomé, la CEE ha venido a poner de manifiesto que intenta, creemos que acertadamente, orientarse en la dirección adecuada y justa.

cionales, sin tener consideración alguna hacia las exigencias de los países subdesarrollados, que tienen necesidad de producir y de exportar en los países más ricos. En el marco europeo, por el contrario, sería posible estimular el desarrollo de las industrias claves (19), lo cual permitiría una fuerte absorción, directa e indirecta, en el sector terciario, de mano de obra altamente cualificada, tendiéndose así a disminuir la presión ejercida sobre las industrias «maduras», que más directamente concurren con las exportaciones del Tercer Mundo. Sólo de este modo, estableciendo un plano europeo de reestructuraciones industriales y de desarrollo económico a medio plazo, sería viable resolver el grave problema del paro, y en particular del de los jóvenes, sin dañar, e incluso, favoreciendo el crecimiento económico y social del Tercer Mundo.

Para evaluar correctamente el fenómeno del desempleo de los jóvenes, y por tanto también, el desinterés de los jóvenes frente a determinadas profesiones tenidas como «viejas», no es suficiente considerar únicamente el aspecto económico de la cuestión, sino que, asimismo, es preciso examinar las modificaciones, actualmente en curso, acerca del modo en que ha de estar basada la producción y las nuevamente aparecidas evaluaciones del trabajo, en sus variadas manifestaciones. La época de la producción industrial de masa estaba habituada a evaluar el trabajo manual confrontándolo con el ya mencionado trabajo intelectual. Este último, en general, mucho mejor pagado, en ciertos casos, no tiene nada de intelectual, pues la inteligencia y la habilidad de un empleado medio no tiene por qué ser, ni mucho menos, superiores a las de un obrero o un artesano. Por esto, el envilecimiento del trabajo manual, justamente, está en la actualidad puesto en discusión, dejando entrever este debate, aunque sólo sea de modo confuso e incierto, un nuevo modo de concebir las relaciones entre el hombre y la naturaleza, si por trabajo se entiende el conjunto de la actividad que permite al hombre dominar el mundo externo y mejorar continuamente sus condiciones materiales y espirituales de vida.

En otro orden de cosas, puede decirse que, en 1977, el problema del empleo ha constituido una preocupación dominante en el seno de la Comunidad. En efecto, todos los esfuerzos han sido desarrollados con vistas a hacer converger las iniciativas comunitarias, así como a movilizar las medidas de intervención. Con esta idea e intención fueron preparados tanto los debates del Comité permanente de empleo, como los llevados a cabo en el seno del Consejo social, del Consejo Europeo y de la Conferencia tripartita (20). Lo que caracterizó la realización de todos estos trabajos fue el conseguir imprimir una cierta coherencia a nivel comunitario, a los múltiples aspectos de instrumentación de la política del empleo. Fue precisamente de esta política de donde derivó la importante iniciativa que pretendió mejorar las reglas de funcionamiento del Fondo Social Europeo; a ello, es preciso añadir,

(19) Estas industrias serían la electrónica, la aeronáutica, la energía nuclear, etc.

(20) Esta Conferencia tenía por tema el lema siguiente: «Crecimiento, estabilidad y empleo». Así aparece en el «Boletín CE», 6-1977, párrafos 1.1.2 al 1.1.7.

la adopción de una Recomendación de la Comisión en favor de la preparación profesional de los jóvenes y a la que ya nos hemos referido, y la presentación al Consejo de Ministros de un conjunto de sugerencias en favor del empleo de los jóvenes (21).

En definitiva, y resumiendo un poco la problemática fundamental abordada en esta exposición, puede decirse que, según los más recientes datos con que se cuenta en la Comunidad, la cifra de jóvenes de menos de veinticinco años de edad en paro ha continuado experimentando un sensible aumento durante el transcurso del año 1977. Si el paro se estimaba en el periodo estuvo en más de un 37 por 100 del global, dicho porcentaje se vio incrementado en otoño, debido al aumento de jóvenes que en esa época buscaban un primer empleo. En este sentido, la Comisión continuó recurriendo a la ayuda del Fondo Social. En el mes de julio, dicho órgano comunitario adoptó una Recomendación concierne a la preparación profesional de los jóvenes en paro o amenazados con perder sus respectivos empleos, Recomendación que se hizo naturalmente extensiva al conjunto de Estados miembros de la Comunidad. Asimismo, fue llevado a cabo un estudio acerca de las medidas oportunas para conseguir la creación de puestos de trabajo en el plano nacional, con objeto de fijar los medios más eficaces para reducir el paro de los jóvenes.

También, y como consecuencia de la petición formulada por el Consejo Europeo en el mes de junio, la Comisión preparó una comunicación al Consejo de Ministros en la que se contenían distintas sugerencias para la acción común a emprender a fin de erradicar el paro en la juventud, y en la que se recogían en bloque la suma de medidas ya adoptadas por los diferentes países miembros. El Consejo de Ministros, en el mes de octubre, procedió al estudio y examen de la mencionada Comunicación, resultando de dicha reunión la invitación a la Comisión para que determinase propuestas más concretas con el fin de hacer posible realidad una ayuda comunitaria a los programas destinados a favorecer el empleo de la juventud en el seno de los Estados miembros, así como a las acciones tendentes a reforzar la ligazón entre la formación postescolar y el empleo.

Por último (22), la Comisión dio fin a un estudio sobre los objetivos a perseguir en materia de formación profesional, estudio añadido a un texto preparado por los miembros del Comité consultivo para la formación profesional.

Terminaremos afirmando que, en base a lo ya expresado acerca de la imperiosa necesidad de buscar las soluciones del problema del paro juvenil en el ámbito europeo y dentro del contexto de una nueva política estructural, será preciso que, en el interior de esta nueva

(21) Toda esta normativa se halla inserta en los siguientes textos, algunos de ellos ya citados con anterioridad: «Boletín CE», 3-1977; «Boletín CE», 7/8-1977; «Boletín CE», 10-1977, y «Boletín CE», suplemento 4/77.

(22) En el desarrollo de estas conclusiones finales nos ha servido de guía el *Onzième Rapport Général sur l'activité des Communautés européennes*, editado por la Comisión de las Comunidades Europeas, Bruxelles-Luxemburgo, febrero de 1978, pp. 131 y ss.

estructura que pudiera denominarse Federación Europea, un Gobierno, al que le serían reconocidos unos poderes concretos, y con la adopción de una moneda común que se pudiera utilizar como instrumento eficaz para poner en práctica la política económica perseguida, podría resolver en gran medida los distintos y graves problemas económicos que actualmente tiene planteados la Comunidad.

Será, pues, en este sentido donde debe buscarse la ocasión de demostrar con los hechos que Europa no es «una vieja comunidad» que no encuentra trabajo, sino una «comunidad activa y dinámica» que crea posibilidades de empleo para las nuevas generaciones de trabajadores.

Carlos Francisco MOLINA DEL POZO

