

FEDERICO DURAN LOPEZ (*)

Trabajo y relaciones laborales en Andalucía y en la C.E.E.

Aunque las "preocupaciones sociales" no están ausentes del Tratado de Roma, los objetivos sociales del mismo son, sin embargo, mucho más difuminados que los económicos, y la idea que preside toda esta materia es la de un cierto "automatismo" del progreso social en relación con el progreso económico. Por otro lado, se impone también la idea de que las diferencias de cargas sociales no constituyen un obstáculo insalvable para la liberalización de los intercambios económicos, no falsean la competencia favoreciendo a los países de legislación social menos avanzada. Todo ello, unido a que la experiencia ha demostrado que las diferencias existentes entre los sistemas de relaciones laborales y de seguridad social no han perturbado el funcionamiento del MC, explica tanto la insuficiencia e imprecisión de las bases normativas comunitarias para una "armonización" social, como la escasez de los resultados obtenidos a partir de las mismas.

Tales bases normativas vienen dadas por los artículos 117 y 118 TR, específicos de la armonización social. El art. 117 proclama la necesidad de promover la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, tendiendo a su igualación en el progreso, y considera que ello será el resultado tanto del funcionamiento del MC (la idea del automatismo del progreso social en relación con el económico), que favorecerá la armonización de las legislaciones sociales, como de los procedimientos previstos en el Tratado y del acercamiento de las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas. El art. 118, por su parte, confiere a la Comisión la misión de promover una estrecha colaboración entre los Estados miembros en el terreno social, sirviéndose para ello de estudios, dictámenes y organización de consultas en estrecho contacto con los Estados miembros.

(*) Catedrático de Derecho del Trabajo. Decano de la Facultad de Derecho. Universidad de Córdoba.

Las bases jurídicas para una armonización en el terreno social son pues extremadamente reducidas, imprecisas e incompletas, justificando más la inercia que incentivando una importante actividad. Y, en todo caso, la soberanía de los Estados en materia política social permanece intacta: en materia salarial, de relaciones laborales y de seguridad social, cada Estado conserva el derecho a tener su política social propia, sin que exista limitación de la autonomía estatal.

Como consecuencia de ello, no resultan abiertamente previstos en el Tratado instrumentos jurídicos constrictivos que puedan ser utilizados en el terreno de la armonización social. La emanación de directivas en base al art. 100 TR, sólo es posible en el caso de estimarse que las disposiciones o regulaciones que se tratan de armonizar tienen una incidencia directa e inmediata sobre el funcionamiento del MC, mientras que la opinión prevalente es, por el contrario, la de que las disposiciones sociales, por lo general, tienen sólo consecuencias indirectas en el funcionamiento regular y el desarrollo normal del MC, en la medida en que provoquen distorsiones, alteren la igualdad de posición en cuanto a la capacidad competitiva de las empresas, o perturben la libre circulación de capitales y de mano de obra. Y los restantes instrumentos armonizadores previstos en los artículos 117 y 118, tienen sólo una eficacia limitada, y la experiencia demuestra que no pueden conducir a resultados concretos y directos importantes, más que en la medida en que los gobiernos acepten colaborar activamente y llegar a un acuerdo suficientemente general.

Todo ello explica la modestia de los resultados alcanzados, con pocas Directivas, que son, además, recientes y en algún caso, con base normativa distinta a la que hemos analizado.

En toda esta imprecisión, la propia noción de "armonización", que es lo que se persigue en el terreno social, torna por hacerse imprecisa: si resulta claro que es algo más que el simple acercamiento de las legislaciones, porque parece implicar o presuponer la "igualación en el progreso", fuera de ello las dificultades son grandes, incluso terminológicas, haciendo más fácil decir lo que la armonización no es que definirla. Y si la armonización no es el simple acercamiento a la sola coordinación de las legislaciones, tampoco es la uniformación o igualación de las mismas. Precisamente se recurre a la armonización porque los órganos comunitarios no están dotados de poder para constituir un derecho social uniforme, ni directa o inmediatamente por medio de normas que sean válidas y aplicables en los países miembros, ni indirecta o mediatamente mediante reglas que los Estados estuvieran obligados a integrar en sus respectivos ordenamientos nacionales. En estas condiciones, la armonización parece que ha de ser concebida como la

búsqueda de una cierta *equivalencia de resultados*, tanto en relación con los beneficios reconocidos a los trabajadores como en relación con las cargas resultantes para las empresas. No se trata de una unificación de los instrumentos normativos, sino de un intento de equiparación de sus consecuencias económicas; se trata, por tanto, más de una igualación de los efectos de las normas que de una identidad de éstas.

En cuanto a las técnicas jurídicas para conseguir la armonización (dejando aparte la armonización "automática" o "natural", que debe derivar del propio funcionamiento del MC, lo cual en ocasiones ha sido confirmado por los hechos, pero en otras ha sido desmentido), junto a la emanación de Directivas, en los limitados casos en que, como hemos dicho, eso es posible, tenemos el acercamiento de las legislaciones mediante estudios, dictámenes y organización de consultas por parte de la Comisión, en estrecha colaboración con los Estados miembros (art. 118); la emanación de Recomendaciones por la Comisión, en base al art. 155, sobre las materias que son objeto del Tratado; y la armonización específica prevista por otras disposiciones del TR, como la de las legislaciones sociales agrícolas o las políticas comunes en la pesca y en el transporte. Junto a ellas, otra técnica de armonización es la que se realiza por vía jurisprudencial, sobre todo en relación con problemas conceptuales.

Este panorama constituye, claramente, una llamada a la prudencia, teniendo también en cuenta que incluso el derecho de la Comisión a presentar Recomendaciones ha sido contestado. No debe extrañar, pues, que en los inicios de la actividad armonizadora se escogiera, prudentemente, un terreno poco comprometido para ello: el de las enfermedades profesionales, que es un sector en el que la necesidad y la utilidad de una armonización eran poco controvertidas y además las incidencias financieras eran limitadas. Ni debe extrañar que se considere preferible una armonización progresiva y gradual (no toda armonización es deseable, se dice ni toda armonización es posible), una política de "pequeños pasos", que representa una mayor garantía de éxito.

¿Cuales son las medidas sociales comunitarias que habrá que considerar a la hora del ingreso de España en la CEE? En el terreno de la política social, existen algunas medidas que son el producto de una preocupación por los niveles y las previsiones de empleo, y que tratan de salvaguardar los derechos de los trabajadores —económicos, de conservación del puesto de trabajo— ante situaciones de crisis económicas de la empresa o ante modificaciones en el status jurídico de la misma. El interés de esas medidas radica en que han sido adoptadas por medio de Directivas, que suponen un elevado grado de armonización, haciendo llegar a los mismos resultados a los distintos

ordenamientos nacionales. Pero, por otro lado, la armonización concreta que se produce es una armonización de niveles mínimos de protección — no es una armonización “hacia arriba” — por lo que las situaciones nacionales pueden seguir siendo, por encima de esas garantías mínimas, bastante diferenciadas.

La Directiva del Consejo de 17-2-75 se refiere al acercamiento de las legislaciones de los Estados miembros relativas a los despidos colectivos. Por despidos colectivos se entiende, a los efectos de la misma, los efectuados por un empresario por uno o varios motivos no inherentes a la persona de los trabajadores, y siempre que el número de despidos producidos sea (según la opción que efectúen los Estados miembros) tal que afecte, un período de treinta días al menos a diez trabajadores en los establecimientos que ocupen habitualmente más de veinte y menos de cien; al diez por ciento de los trabajadores, en los que ocupen habitualmente entre cien y trescientos; y al menos a treinta trabajadores en los que ocupen trescientos o más. O bien que un período de noventa días el número de trabajadores afectado sea de veinte, cualquiera que sea el número de ocupados en el establecimiento correspondiente.

En cuanto al procedimiento a seguir para los despidos, el empresario ha de proceder a realizar consultas con los representantes de los trabajadores, con vistas a llegar a un acuerdo; las consultas han de versar al menos sobre las posibilidades de evitar o de reducir los despidos, así como sobre las posibilidades de atenuar sus consecuencias. Para permitir a los representantes de los trabajadores formular propuestas constructivas, el empresario está obligado a facilitarles todos los datos útiles al respecto y, en todo caso, por medio de una comunicación escrita (de la que debe transmitir una copia a la autoridad pública competente), les ha de indicar los motivos del despido, el número de trabajadores a despedir, el número de trabajadores habitualmente empleados en la empresa, y el período en el que tiene previsto efectuar los despidos.

Por otro lado, el empresario ha de notificar por escrito todo proyecto de despido colectivo a la autoridad pública competente, incluyendo todos los datos útiles al respecto, y en concreto los referentes a las consultas con los representantes de los trabajadores, pudiendo estos últimos dirigir también sus observaciones a dicha autoridad pública. Los despidos colectivos producen efecto, como muy pronto, a los treinta días de esta notificación (sin perjuicio de los derechos individuales en materia de plazos de preaviso), debiendo la autoridad pública utilizar ese plazo para buscar solución a los problemas planteados (y pudiendo ampliarse el plazo a sesenta días, cuando se corre el riesgo de que los problemas no queden resueltos en el plazo inicial).

Como vemos, el alcance de la Directiva es más bien modesto. No se exige la autorización administrativa para los despidos, sino la simple notificación de los mismos a la autoridad competente, y sí, sin embargo, la apertura de consultas con los representantes de los trabajadores, a fin de permitir a estos realizar propuestas constructivas para evitar o reducir los despidos o paliar sus consecuencias. En el ordenamiento positivo español, esa regulación se supera ampliamente: no existen las limitaciones numéricas reseñadas, se exige la autorización administrativa para la extinción de las relaciones laborales, y se prevé también un período de discusión y consultas de treinta días naturales con los representantes legales de los trabajadores.

La Directiva de 14-2-77, por su parte, se refiere a los derechos de los trabajadores en los casos de transmisión de empresa. El campo de aplicación de la misma cubre las transmisiones de empresas, de establecimientos o de partes establecimientos como consecuencia de una cesión convencional o una fusión; esto es, cubre el cambio en la persona del empresario. En estos casos se transmiten al cesionario los derechos y las obligaciones derivados del contrato de trabajo, incluidas las condiciones de trabajo fijadas convencionalmente, y no quedan afectados el mandato ni la protección de los representantes del personal, habiéndose de informar a dichos representantes sobre los motivos de la transmisión, sus consecuencias en relación con los trabajadores y las medidas previstas que puedan afectar a los mismos. También en relación con la transmisión de empresa, pues, la regulación española cumple holgadamente las exigencias de la Directiva de 14-2-77, quizás con la matización de que el simple deber de notificación a los representantes de los trabajadores del cambio de titularidad en la empresa, previsto en el ET, es concebido de manera más amplia en la normativa comunitaria, previéndose la celebración de consultas para llegar a acuerdos en los puntos que puedan resultar conflictivos.

Finalmente, la Directiva de 20-10-80 hace referencia a la protección de los trabajadores en los casos de insolvencia de la empresa, tendiendo a asegurar el paro de los créditos derivados de la relación de trabajo cuando el empresario se encuentre en situación de suspensión de pagos. El concepto de suspensión de pagos manejado en la Directiva, parece más amplio que el reconocido en la legislación mercantil española, pero por otra parte, mientras en el ET se garantizan los créditos salariales de los últimos cuatro meses, la protección de la Directiva no alcanza más que a los últimos tres meses. La protección comunitaria es, sin embargo, superior a la española en caso de falta de pago de las cotizaciones de seguridad social; se extiende también, cosa que no sucede con el FGS español, a las prestaciones pagadas por el empresario a título de regímenes complementarios de previsión, y reconoce el principio de "automaticidad de la protección", sin condicionar

ésta por tanto al cumplimiento de un previo deber de cotización. La propia Directiva establece, sin embargo, algunas excepciones, y dá un plazo de tres años para su aplicación por los Estados miembros.

En el terreno de la seguridad social, la armonización presenta diversos aspectos. Es, en primer lugar, una "armonización de cargas", en concreto una armonización (el logro de una equivalencia) en las cargas sociales soportadas por las empresas. En muchas ocasiones, incluso, el impulso armonizador proviene del intento de que las cargas soportadas por las empresas de los distintos países sean equivalentes, precisamente para que todas ellas estén, desde este punto de vista, en la misma posición para el ejercicio de la concurrencia o de la competencia económica. Pero también existe una armonización de la acción protectora, que trata de armonizar los niveles de protección de los beneficiarios de los sistemas de seguridad social. Y finalmente, una armonización conceptual, de las definiciones y conceptos empleados en el seno de los distintos sistemas nacionales de seguridad social.

La armonización de cargas, aunque generalmente sentida como necesaria, se encuentra todavía en una fase de estudio y debate preliminar, en la que ni siquiera existen aún datos concluyentes ni acuerdos generales sobre el sentido y el alcance de las modificaciones a introducir. La reforma financiera de los sistemas de seguridad social está, de todas formas, en el centro de amplios debates, y considerando los esquemas de modificaciones más habitualmente manejados y teniendo en cuenta los datos del sistema español de financiación de la seguridad social, en nuestro país habría probablemente que disminuir las cotizaciones sociales y aumentar los impuestos directos, disminuyendo también los indirectos. El tope máximo de cotización habría de elevarse, aumentando las cotizaciones de los trabajadores y disminuyendo las de los empresarios.

La armonización conceptual es una labor sobre todo jurisprudencial y los intentos normativos armonizadores en este sentido, todavía no han cuajado, como sucede con los proyectos de fijación de una noción comunitaria de invalidez. Hemos de centrarnos, pues, en la armonización de los niveles de protección. En ella destacan la regulación de las enfermedades profesionales y de la igualdad de trato en materia de seguridad social.