

La concertación sobre empleo: el caso de la Comunidad de Madrid

por

Julia López López y Joaquín Aparicio Tovar*

SUMARIO: I. Introducción. II. Nivel de autonomía e intervención en la regulación del mercado de trabajo. III. Los pactos sociales a nivel autonómico: el plan de empleo de la Comunidad de Madrid para 1989.

I. Introducción

Concertación es un concepto tan extraordinariamente vago que frecuentemente no se sabe bien a que se alude con él, pareciendo que de un modo amplio se refiere a un acuerdo, de no se sabe bien que naturaleza, que vincula a sindicatos, asociaciones empresariales y gobierno. Sin embargo, lo que pueda ser la concertación es distinguible del instrumento a través del que la misma se logra, esto es el acuerdo o pacto entre los distintos interlocutores. Resultaría de este modo que concertación alude más bien al resultado alcanzado mediante la realización del pacto, siendo por tanto una situación social de indudable trascendencia política de dudoso, escaso e incluso puede que nulo, contenido jurídico. Probablemente sea por este extremo por lo que la palabra esta unida a juicios de valor, hoy positivos, que tienden a la descalificación social de los que son señalados como responsables de su ausencia. Todo esto no deja de producir cierta perplejidad cuando se echa en cuenta el desuso en que ha caído la expresión pacto social, que frente a la popularidad del término concertación, tiene connotaciones negativas desde su abandono en los años setenta. Sin embargo el pacto es el instrumento técnico imprescindible a través del cual la concertación se expresa, como se acaba de señalar. Parece que evitar la carga emotiva de las palabras no resulta fácil ni en el lenguaje técnico.

* Profesora Titular y Catedrático Interino de Derecho del Trabajo, respectivamente, de la Universidad Complutense, Madrid.

Casi con toda seguridad el rasgo dominante de los pactos sociales, y mucho más de la concertación social que incluso puede ser vista además de como resultado como un proceso, es su profundo contenido político. Ese contenido político se manifiesta en primer lugar en las causas que provocan la producción de pactos sociales o simplemente concertación social. Así, se ha señalado que la abundancia de grandes pactos sociales en España ha estado vinculada de modo importante a la transición a la democracia y a su consolidación, que ha dado lugar, al tiempo que a una cierta institucionalización de los sindicatos a que pueda discutirse la aparición en nuestro país de prácticas neocorporativas¹. Todo lo cual trae la consecuencia de que desaparecidas esas razones de consolidación de un sistema de libertades fundamentales la consecución de grandes pactos sociales resulta más difícil al estar más ligada a resultados concretos de índole socioeconómica, lo que no quiere decir que se excluya su trascendencia política aunque se afirme de distinto signo. Lo magro de tales resultados, muy evidente en el Acuerdo Económico y Social de 1984, ha determinado un largo período sin grandes acuerdos nacionales.

En segundo lugar el carácter político es también evidente al analizar los contenidos de dichos pactos. En efecto, en todos los pactos sociales habidos en nuestro país están presentes temas como la fijación de los contenidos esenciales de una futura ley reguladora de las relaciones laborales (Acuerdo Básico Interconfederal de julio de 1979 firmado entre CEOE y UGT); regulación de derechos sindicales que posibilitó el reconocimiento de secciones sindicales de empresa antes de su regulación legal (Acuerdo Marco Interconfederal de enero de 1980 entre CEOE y UGT); compromisos para la creación de puestos de trabajo y reforma del Sistema de la Seguridad Social (Acuerdo Nacional de Empleo de junio de 1981 entre Gobierno, CEOE, CCOO y UGT); medidas de fomento del empleo mediante jubilaciones anticipadas y erradicación del pluriempleo y recomendación al Gobierno de creación de la comisión consultiva de convenios colectivos prevista en la disp. final 8.ª E.T. (Acuerdo Interconfederal de febrero de 1983 entre CEOE, CEPYME, CCOO y UGT); medidas fiscales favorables a los perceptores de rentas más bajas, inversiones públicas y cotización a la Seguridad Social (Acuerdo Económico y Social de octubre de 1984 entre Gobierno, CEOE-CEPYME y UGT), por sólo citar algunos temas.

Pero aún las materias que son de naturaleza típicamente laboral, como pueden ser los acuerdos sobre salarios, están transidas de un contenido político explícito al plasmarse en este tipo de pactos ya que con ellos se está pretendiendo aplicar la política social y económica para un período determinado. Política que está fijada por los poderes públicos que son quienes en primer lugar tienen la responsabilidad en su determinación ya que, de modo indeclinable el Estado es, «regulador decisivo del sistema social»², como claramente es explícito en el art. 1.1 de la Constitución.

Esa naturaleza política de la que se viene hablando no es puesta en cuestión por el dato de que no siempre aparezca entre los firmantes del pacto el poder público. La superficial enumeración de las materias objeto de pactos expuesta es bastante aleccionadora. El pacto social siempre tiene como

uno de sus objetivos, aunque no el único como es claro, conseguir la aceptación social de la política económica que se pretende aplicar, es decir, es una forma de búsqueda de cierto grado de legitimidad.

Por otro lado, para la adopción de medidas de índole socioeconómicas siempre resulta mucho más conveniente el recurso al pacto social habida cuenta del reconocimiento constitucional de la autonomía colectiva que se establece de modo señalado por lo que aquí toca en el art. 37 CE. En efecto, la imposición unilateral de medidas de este tipo podría entrar en conflicto con dicha autonomía³.

Es bastante probable que el profundo contenido político de los pactos sociales al que se viene aludiendo sea lo que principalmente determine una enorme dificultad para encontrar una precisa naturaleza jurídica que les convenga.

Las dificultades a que se alude son manifiestas al observar en primer lugar que no todos los pactos sociales habidos en nuestro país han sido semejantes, lo que hace imposible su reducción a un todo unitario. Esa diversidad no es sólo evidente porque en unos casos esté formalmente presente el Gobierno y en otros no, sino porque aún en aquéllos en los que el Gobierno no fue firmante del pacto han existido serias dudas sobre si han sido convenios marco o acuerdos estructurales disciplinadores de la negociación colectiva sin eficacia directa.

En segundo lugar hay que señalar la diversidad interna de cada uno de los pactos. No todas las cláusulas de un mismo acuerdo tienen el mismo valor. Cosa evidente cuando se establecen compromisos para el Gobierno de muy amplio significado, junto con otros de tipo salarial o fijadores de la estructura de la negociación colectiva, por ejemplo.

Ciertamente puede argumentarse que la norma en que mejor pueden acomodarse (E.T. art. 83.2.3) es especialmente tortuosa haciendo por ello difícil la determinación de su naturaleza jurídica. Pero acaso esa tortuosidad sea reflejo de la dificultad intrínseca de reconducir a términos jurídicos asuntos de clara contenido político.

Por otro lado puede también traerse a colación como dificultad añadida al confuso marco legal la de ausencia de un marco institucional que facilite de modo permanente el contacto entre sindicatos, asociaciones patronales y gobierno. No ha habido una voluntad política de poner en marcha un Consejo Económico y Social con ámbito para todo el Estado. Eso ha hecho que la concertación haya sido ocasional más que institucional⁴ muy presionada por la coyuntura y por ello nada tiene de extraño que haya sido tan diversa.

La intervención de los poderes públicos en la esfera socioeconómica encuentra en el pacto social una vía muy favorable, según se ha apuntado antes. Pero el propio pacto no es suficiente, entre otras cosas por lo poco claro de su naturaleza jurídica, para establecer obligaciones que vinculen de modo efectivo a las partes firmantes.

En efecto, estos pactos están firmados por el lado sindical y empresarial por las grandes confederaciones pero por sí mismos son incapaces de sujetar a su imperio a las organizaciones sindicales y empresariales confedera-

das de ámbito inferior. Lo que quiere decir que el resultado de una negociación en una determinada unidad de negociación puede, eventualmente, ser contrario a lo pactado por las Confederaciones.

Si lo anterior puede afirmarse de las organizaciones sindicales y empresariales, con mucho más motivo puede hacerse respecto a los poderes públicos que tienen que poner en práctica una serie de medidas legislativas y administrativas en cumplimiento de lo acordado. El contenido de las leyes resulta de ese modo decisivo previamente fuera del órgano con competencia para ello, esto es el legislativo, que sin embargo es el representante del pueblo, titular de la soberanía. El poder ejecutivo, en tanto es quien llega a acuerdos, pone de manifiesto una cierta superioridad en este punto respecto del legislativo. Puede decirse que se produce en materia socioeconómica un desplazamiento de tareas desde el legislativo al ejecutivo, que se ha visto enmarcado en «una general decadencia de las formas jurídicas»⁵. El propio pacto social puede que sea una manifestación de esa decadencia en tanto que resulta extraordinariamente difícil por no decir imposible exigir jurídicamente al poder público el cumplimiento de lo pactado. No existe más responsabilidad ante el incumplimiento que la política, lo que se traduce en una fuente de inseguridad evidente y, dada la experiencia española, arroja sospechas entre los interlocutores sociales sobre la utilidad de los pactos sociales.

Ante las dificultades que se vienen señalando referidas a la concertación del ámbito de toda la nación española y con pretensiones de regulaciones generales, no es de extrañar el desarrollo que ha tenido la negociación que ha dado lugar a pactos sociales en ámbitos territoriales autonómicos⁶. A ese desarrollo no a sido ajena la creación de órganos específicos que favorecen la concertación institucional como son los Consejos de Relaciones Laborales o con nombres parecidos existentes en bastantes Comunidades Autónomas.

Las particularidades que determinadas materias pueden adoptar en espacios territoriales inferiores de negociación pueden favorecer también acuerdos, no ya generales, sino sobre esas materias concretas frente a las que se cree posible adoptar estrategias específicas adaptadas a las condiciones de esa Comunidad Autónoma. Este puede ser el caso del Plan de Empleo para la Comunidad de Madrid de 1989.

II. Nivel de autonomía e intervención en la regulación del mercado de trabajo

Los diferentes niveles competenciales que la Constitución española reconoce a las Comunidades Autónomas, tienen como consecuencia inmediata la posibilidad de diferenciar dos tipos de sujetos autonómicos con distinto grado de poder político: las Comunidades Autónomas de autonomía menor, que serían equivalentes en cuanto a su grado de descentralización a las Regiones, y las Comunidades Autónomas de autonomía plena, que se aproximan más en su naturaleza a un estado federado. La diferencia impli-

ca la posibilidad de disfrutar de las competencias establecidas en el artículo 148 CE para las primeras y en el 149 además, para las segundas, limitándose claramente para las Comunidades Autónomas que alguna doctrina ha denominado de segundo grado, el desarrollo de una autonomía con rasgos de politicidad.

La Comunidad de Madrid se encuentra dentro de las que sólo pueden asumir competencias en su Estatuto de Autonomía, dentro de las materias que lista el artículo 148 CE, precepto que actúa como base mínima competencial común a todas las Comunidades Autónomas.

El análisis de las diferentes políticas de empleo autonómicas, obliga a resaltar la interdependencia entre política de empleo y política económica, acentuada aún más en un período de crisis como el actual. En este sentido los títulos legitimadores de competencias habrá que buscarlos en los preceptos que distribuyen las materias tanto económicas como laborales.

El artículo 149.1.7 CE en el que se listan las competencias del Estado, de carácter exclusivo, establece que éste tendrá competencia exclusiva sobre legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por las Comunidades Autónomas, la materia laboral aparece pues como compartida entre el Estado que es el titular exclusivo del nivel legislativo y las Comunidades Autónomas que tienen competencias de ejecución.

Dentro de este título competencial las Comunidades Autónomas han asumido competencias en materia de empleo, dentro de lo que podríamos denominar «política laboral de empleo», un ejemplo sería el de los expedientes de crisis. Esta política laboral de empleo estaría vetada a la Comunidad Autónoma de Madrid al estar su techo competencial dentro del artículo 148 CE.

Mayores posibilidades en cuanto a desarrollo autonómico, sobre todo para las Comunidades de primer grado, presenta la política de empleo que podríamos denominar «económica», si atendemos al dato de que su título de legitimación competencial es el artículo 149.1.13 CE. En este precepto se reserva al Estado como competencia exclusiva «las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica». Sobre este precepto habría que destacar que, a pesar de la tendencia centrípeta que la materia económica ha supuesto para los sistemas de distribución de competencias, incluso en los ordenamientos federales⁷, el término «bases» permite a las Comunidades Autónomas el desarrollo más amplio de competencias económicas y por supuesto dentro de éstas, de competencias en materia de política de empleo.

La afirmación anterior se refuerza cuando se tienen presentes las STCo. 69/1988, de 19 de abril⁸ y 80/1988, de 28 de abril⁹, en las que se abre la puerta de paso hacia un concepto formal no material de las normas básicas.

El Tribunal Constitucional justifica en esta importante jurisprudencia, la necesidad de una concepción formal como garante del principio de seguridad jurídica para las Comunidades Autónomas, así establece que «superada una inicial situación, por la realidad actual de un ordenamiento distributivo competencial en avanzado estado de construcción, el componente formal adquiere una mayor transcendencia como garante de certidumbre ju-

rídica en la articulación de las competencias estatales y autonómicas, lo cual se manifiesta como imprescindible en el logro de una clara y segura delimitación de las mismas a través de instrumentos normativos, que reduzcan, de manera inequívoca, la indeterminación formal de las normas básicas hasta el nivel que resulte compatible con el principio de seguridad jurídica que proclama el artículo 9.3 CE y cuya presencia efectiva en el ordenamiento jurídico, especialmente en el tan complicado e importante de la organización y funcionamiento del Estado de las Autonomías, es esencial al Estado de Derecho que la propia Constitución Española consagra en el artículo 1.1»¹⁰.

Estas sentencias del Tribunal Constitucional inician una línea jurisprudencial que puede tener una positiva influencia en el desarrollo de las autonomías políticas, sin olvidar que una parte de éstas se configuran a través de las políticas autonómicas de empleo, entendidas estas últimas, dentro de un concepto de autonomía equivalente a «potestad atribuida en el ordenamiento jurídico de los entes diversos del Estado, de emanar normas constitutivas del mismo ordenamiento estatal»¹¹.

III. Los pactos sociales a nivel autonómico: el plan de empleo de la Comunidad de Madrid para 1989

La limitación que la heteronomía presenta para regular la materia de política de empleo en la Comunidad de Madrid, por los datos que he apuntado en el apartado anterior, hace que sea la vía del pacto social la que cobre un protagonismo claro a la hora de regular el mercado de trabajo en la Comunidad Autónoma madrileña¹². En esta línea se elaboró el pasado año un Plan de Empleo para la Comunidad, que este año ha sido completado y suscrito por UGT, CC.OO., CEIM y la Comunidad de Madrid.

III.1. El mercado de trabajo dentro de la Comunidad Autónoma de Madrid como núcleo sobre el que incide el pacto social

Algunos rasgos definitorios del mercado de trabajo en la Comunidad de Madrid, ponen de manifiesto, en primer lugar, que la Comunidad de Madrid se configura como el primer centro económico de España. El PIB representa más del 15 % del producto nacional.

La economía regional se caracteriza fundamentalmente por un carácter terciario, el sector servicios aporta al PIB nacional más del 70 %, siendo la población que trabaja en el sector alrededor de ese mismo porcentaje.

La estructura productiva se caracteriza por la tendencia a crear empresas pequeñas, que se adaptan mejor a las condiciones cambiantes, la descentralización productiva con segmentación vertical de procesos realizados en diferentes y pequeñas unidades productivas, la intensificación del capital y tecnología, son todos ellos elementos importantes a tener en cuenta en la industria madrileña.

El análisis de la ocupación y del empleo durante el período 1977-1985, permite afirmar que se produjo un importante proceso de ajuste en el volumen de empleo, dedicándose una parte importante de las inversiones al pago de los costes por despido y no a la modernización de la estructura productiva. A partir de 1986, por primera vez, se produce un incremento neto de empleo, pero estos nuevos empleos son sustancialmente distintos a los obtenidos en años anteriores configurándose el mercado de trabajo en torno a las siguientes notas:

1.º) La acentuación de la terciarización de la economía madrileña, destacando la rama de servicios ligados a las empresas (vid. CUADRO I).

2.º) La consolidación de la vinculación de las variaciones del empleo a los sectores que caracterizan a Madrid como un gran mercado de consumo, de servicios e inmobiliario.

3.º) La expansión de los colectivos autónomos, trabajadores independientes y no asalariados. Creciendo el empleo con más intensidad en el sector no asalariado; así los ocupados asalariados crecieron entre 1986-87 a un ritmo del 6,5 % y los no asalariados lo hicieron a un 14,8 %.

4.º) El incremento de la mecanización de los nuevos ocupados. Se ha producido una rotación de una parte muy importante de la mano de obra, que antes estaba ocupada con carácter fijo (vid. CUADRO II).

En cuanto al desempleo (vid. CUADRO III) algunos datos interesantes a destacar son por un lado, que en cuanto a la edad el desempleo en la Comunidad de Madrid ha pasado a ser del 65 % mayores de 25 años en 1988 al 70 % en 1989, y por otro lado, la tasa de paro de las mujeres es muy superior a la de los varones (vid. GRAFICO I).

III.2. Análisis de las propuestas de actuación del Plan de Empleo

Si se analizan conjuntamente el Plan de Empleo del año 1988 y el que se ha puesto en marcha para este año, habría que afirmar que existen elementos diferenciadores en cuanto a su contenido, que es interesante destacar.

En primer lugar, el Plan de Empleo para 1989 establece novedosamente mecanismos de incentivación de la contratación por tiempo indefinido, así dentro de la subvención a la inversión, las ayudas a proyectos dirigidos fundamentalmente a pequeñas y medianas empresas así como a cooperativas y SAL, estarán condicionadas a la creación neta de empleo, primándose especialmente la realización de contratos indefinidos. Junto a la anterior medida se establece dentro del plan ocupacional, que se organiza mediante programas de contratación de las distintas Consejerías, que los distintos proyectos presentados para su aprobación deberán incluir además de las cualificaciones, planes formativos, interés social en su realización, tiempos de contratación lo más extensos posibles en función del trabajo concreto a realizar.

CUADRO I
MOVIMIENTOS DE DEMANDAS DE EMPLEO REGISTRADAS (RESUMEN OFICINAS MECANIZADAS MADRID)

Agrupaciones Actividades Económicas	Pendiente	Registrada	Bajas	Pendiente	Dmtes.	Paro	Altas
	Mes anterior	en el Mes	en el Mes	fin Mes	no parados	Réqro.	no parados Mes
01 Producción Agrícola	788	160	181	767	252	515	58
02 Producción Ganadera	161	25	21	165	48	117	7
03 Servicios Agro-Ganaderos	149	28	23	154	49	105	9
04 Caza y Repoblación Cinegética	13	1	1	13	6	7	—
05 Silvicultura	28	9	13	24	14	10	3
06 Pesca	23	7	7	23	9	14	3
11 Extrac. Combustibles Sólidos	59	10	6	63	19	44	1
12 Extrac. Petróleo y Gas	130	24	17	137	46	91	3
13 Refino de Petróleo	85	17	18	84	32	52	5
14 Extrac. Mineral Radiactivo	16	5	5	16	3	13	—
15 Producción Energía	172	28	28	172	59	113	6
16 Captación Agua	58	10	7	61	22	39	4
21 Extrac. Mineral Metálico	119	13	9	123	38	85	4
22 Producción Metales	1.115	120	123	1.112	414	698	24
23 Extrac. Mineral no Metálico	57	3	4	56	24	32	2
24 Industria Mineral no Metálico	333	34	44	323	97	226	5
25 Industria Química	8.242	1.138	924	8.456	2.535	5.921	215

CUADRO I (Continuación)
MOVIMIENTOS DE DEMANDAS DE EMPLEO REGISTRADAS (RESUMEN OFICINAS MECANIZADAS MADRID)

Agrupaciones Actividades Económicas	Pendiente	Registrada	Bajas	Pendiente	Dmtes.	Paro	Altas
	Mes anterior	en el Mes	en el Mes	fin Mes	no parados	Rgtr.	no parados Mes
31 Fabricación Productos Metálicos	11.186	1.661	1.604	11.243	4.409	6.834	362
32 Construcción Maquinaria	1.663	217	230	1.650	605	1.045	57
33 Maquinaria de Oficina	372	79	76	375	125	250	24
34 Maquinaria Eléctrica	3.782	607	564	3.825	1.527	2.298	119
35 Material Electrónico	1.380	244	181	1.443	650	793	66
36 Automóviles y Repuestos	3.778	493	516	3.755	1.578	2.177	94
37 Construcción Naval	72	7	9	70	25	45	3
38 Material Transportes	94	6	16	84	54	30	4
39 Instrumentos Precisión	433	62	48	447	139	308	9
41 Alimentos, Bebidas y Tabaco	9.769	1.587	1.460	9.896	3.039	6.857	309
43 Industria Textil	11.749	1.105	1.053	11.801	3.061	8.740	175
44 Industria del Cuero	1.650	185	180	1.655	418	1.237	23
45 Calzado y Vestuario	2.309	201	189	2.321	625	1.696	49
46 Madera y Corcho	3.252	549	520	3.281	1.202	2.079	114
47 Papel y Artes Gráficas	6.627	1.010	986	6.651	2.126	4.525	204
48. Caucho y Material Plástico	944	171	121	994	292	702	38
49. Otras Industrias Manufactureras	3.416	451	481	3.386	987	2.399	82
61 Comercio al por Mayor	4.413	634	614	4.453	1.562	2.891	159
62 Recuperación de Productos	77	13	10	80	23	57	3
63 Intermediarios Comercio	410	58	63	405	140	265	15
64 Comercio al por Mayor	31.447	4.357	4.258	31.546	10.368	21.178	910
65 Restaurantes y Cafes	6.582	1.233	1.201	6.614	2.218	4.396	290
66 Hostelería	12.209	2.038	1.999	12.248	4.236	8.012	462
67 Reparaciones	1.204	283	249	1.238	476	762	69

CUADRO I (Conclusión)
MOVIMIENTOS DE DEMANDAS DE EMPLEO REGISTRADAS (RESUMEN OFICINAS MECANIZADAS MADRID)

Agrupaciones Actividades Económicas	Pendiente	Registrada	Bajas	Pendiente	Dmtes.	Paro	Altas
	Mes anterior	en el Mes	en el Mes	fin Mes	no parados	Rgtr.	no parados Mes
71 Transporte Ferrocarril	353	38	54	337	123	214	13
72 Transporte Terrestre	4.259	974	934	4.299	1.710	2.589	289
73 Transporte Naval	169	25	35	159	50	109	1
74 Transporte Aereo	565	152	139	578	278	300	50
75 Actividades Anexas Transp.	595	119	118	596	250	346	40
76 Comunicaciones	1.494	218	253	1.459	635	824	68
81 Instituciones Financieras	1.147	204	206	1.145	360	785	45
82 Seguros	1.295	168	178	1.285	383	902	46
83 Auxil. Financ. Inmobiliarias	669	85	89	665	221	444	20
84 Servicios a Empresas	34.386	5.927	5.508	34.805	11.620	23.185	1.368
85 Alquiler Bienes Muebles	30	4	5	29	10	19	1
86 Alquiler Bienes Inmuebles	199	58	50	207	83	124	19
91 Administración Pública	11.177	1.911	2.077	11.011	4.916	6.095	645
92 Servicios Públicos	6.398	871	844	6.425	2.101	4.324	225
93 Educación e Investigación	9.229	935	649	9.515	2.931	6.584	162
94 Sanidad	8.707	1.222	1.533	8.396	3.673	4.723	462
95 Servicios Sociales	2.649	298	335	2.612	870	1.742	73
96 Recreativo-Cultural	5.748	911	871	5.788	1.946	3.842	178
97 Servicios Personales	6.446	846	766	6.526	2.037	4.489	178
98 Servicios Domésticos	6.004	690	687	6.007	1.466	4.541	114
99 Representación Internacional	56	8	10	54	18	36	2
XX Sin Empleo Anterior	129.968	13.866	18.245	125.589	83.046	42.543	7.708
TOTALES	384.403	54.066	57.292	381.177	171.793	209.384	16.913

Fuente: INEM. Oficina de Empleo.

CUADRO II

INFORMACION SOBRE CONTRATOS DE TRABAJO:
COMPARACION CON EL MISMO MES DEL AÑO ANTERIOR

Tipo de Contratos	Agosto 88	Agosto 89	Porcentaje	Dif. Absol.	Dif. Relat.
Temporales	8.002	10.165	24,45	2.163	27,02
Tiempo Parcial y Relevo	1.637	2.770	6,66	1.133	69,21
Prácticas	2.251	2.926	7,04	675	29,99
Formación	1.748	2.634	6,33	886	50,69
Mayores de 45 años	69	88	0,21	19	27,54
Minusválidos	24	15	0,04	-9	-37,50
Jubilación Especial 64 Años ...	2	4	0,01	2	100,00
R.D. 799/85	17	0	0,00	-17	-100,00
Convenios Inem	139	329	0,79	190	136,69
Subtotal Medidas Fom. Emp. ..	13.892	18.934	45,53	5.042	36,29

OTROS CONTRATOS NO ACOGIDOS A MEDIDAS DE FOMENTO DE EMPLEO

Indefinidos	1.111	1.396	3,36	285	25,65
Por Obra o Servicio	10.880	9.946	23,92	-934	-8,58
Necesidad Mercado	6.953	6.269	15,08	-684	-9,84
Interinidad	2.755	3.740	8,99	985	35,75
Lanzamiento Nueva Activ.	355	455	1,09	100	28,17
Fijos Discontinuos	313	237	0,57	-76	-24,28
Otros Contratos Ordinarios ...	226	608	1,46	382	169,03
Subtotal Contratos No F.E.	22.593	22.651	54,47	58	0,26
TOTAL CONTRATOS	36.485	41.585	100,00	5.100	13,98

Fuente: INEM. Dirección Provincial de Madrid, Agosto 1989.

Estas cláusulas de promoción de la estabilidad en los contratos tienen gran importancia para a invertir la tendencia actual de incentivación de la contratación temporal, mediante subvenciones por la Comunidad Autónoma sobre todo a través de contratos en prácticas y para la formación, articulados en el Plan de Empleo para 1988.

La promoción a nivel autonómico de la estabilidad en el empleo que se hace en el Plan de Empleo de la Comunidad de Madrid para 1989, se puede poner en relación con normas autonómicas de carácter promocional de este tipo de contratación.

Citaremos algunos ejemplos en la línea apuntada, la Ley 15/1986, de 17 de noviembre, del Parlamento Foral de Navarra¹³, reguladora de ayudas al fomento del empleo, en la que se conceden subvenciones dentro de las consignaciones presupuestarias disponibles a las empresas que creen puestos de trabajo con carácter indefinido, limitando el colectivo a los trabajadores en desempleo, siempre que pertenezcan a alguno de los siguientes grupos:

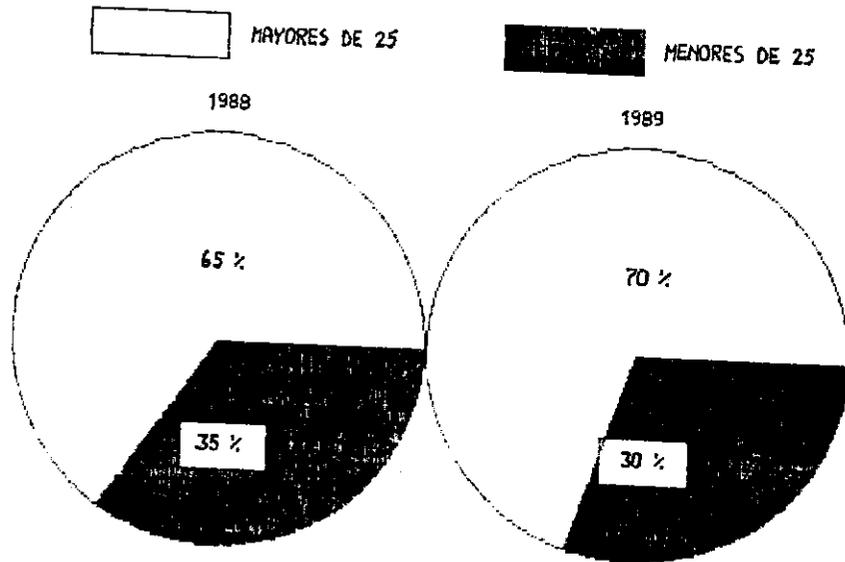
CUADRO III
EVOLUCION DE LOS PRINCIPALES DATOS ESTADISTICOS DE EMPLEO. AÑO 1989

INEM: Dirección Provincial Madrid	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto
Desempleo registrado	243.878	241.052	235.613	229.743	224.319	218.107	209.920	209.384
Población activa	1.792.900	1.789.700	1.789.700	1.789.700	1.789.700	1.786.000	1.786.000	1.786.000
Masa de paro	13,60	13,47	13,22	12,84	12,53	12,21	11,75	11,72
DEMANDAS								
Altas de demandantes	80.989	63.699	62.758	61.650	60.673	70.237	69.323	54.064
Bajas de demandantes	75.123	61.674	66.092	62.625	70.409	70.363	77.983	57.290
Indice rotación a/e	3,25	3,91	3,59	3,66	3,19	3,10	2,70	3,65
COLOCACIONES								
Colocaciones total	35.707	37.251	38.224	35.616	34.850	42.204	41.301	26.011
Colocaciones nominadas	11.682	11.295	10.957	7.973	6.987	7.610	6.847	4.090
Colocaciones genéricas	2.776	3.231	2.959	2.620	3.474	3.772	4.319	3.083
OFERTAS								
Puestos nominados	12.261	11.911	11.261	8.175	7.060	7.767	6.928	3.965
Puestos genéricos	5.475	4.885	5.341	5.179	7.326	7.124	6.794	4.670
Baja p. col. genéricas	2.902	3.404	3.139	2.854	3.803	3.982	4.456	3.156
Puestos pend. f. mes	4.942	4.701	5.231	5.451	6.790	7.285	7.025	6.276
Ind. gest. of. gener.	53.00	69.69	58.78	55.10	51.91	55.90	66.18	67.58
Ind. de penetración	19,14	22,23	21,80	25,87	35,01	33,90	39,15	44,32
CONTRATOS								
Medidas fomento empleo	29.572	31.804	31.165	30.934	29.870	32.948	30.103	18.934
Contratos ordinarios	25.263	22.937	23.079	22.287	22.423	28.923	33.619	22.651
Indice implantación	53,93	58,10	57,46	58,12	57,12	48,28	47,25	45,53

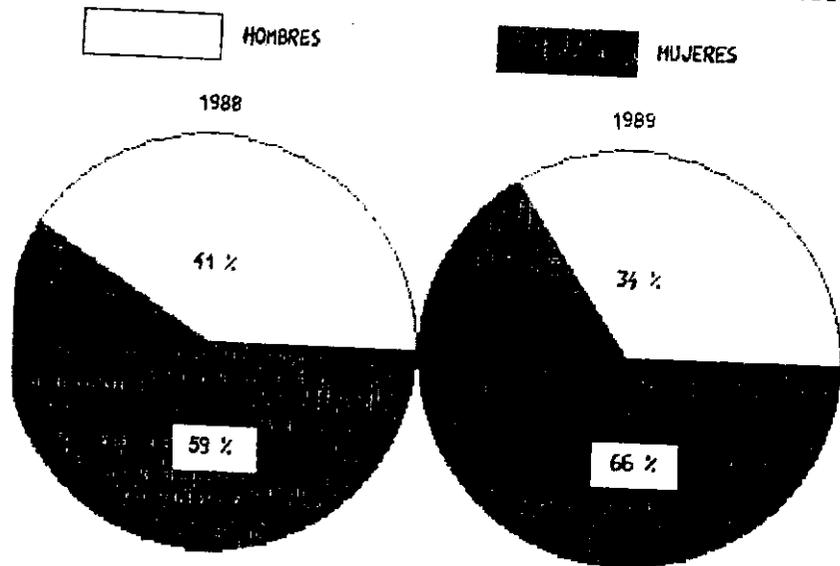
GRAFICO I

INEN: DIRECCION PROVINCIAL DE MADRID: AGOSTO 1989

1. COMPARACION DEL D.R. POR SEXO CON AÑO ANTERIOR



2. COMPARACION DEL D.R. POR EDAD CON AÑO ANTERIOR



Menores de 25 años, minusválidos, personas acogidas a programas de reinserción social, personas de 25 o más años que tengan a su cargo al cónyuge, ascendiente o descendiente, y por último personas de más de 45 años; el Decreto 93/1987, de 8 de abril, de la Junta de Andalucía¹⁴ por el que se regulan la concesión de ayudas a las acciones tendentes a la elaboración y puesta en marcha de proyectos que generen o mantengan empleo; la Orden de 26 de julio de 1987, de la Generalidad valenciana¹⁵, en la que se establece que las ayudas que se conceden se llevarán a cabo haciendo hincapié en el número de puestos de trabajo creados y en la estabilidad de los mismos.

La incentivación de la contratación indefinida que el Plan de Empleo de la Comunidad de Madrid lleva a cabo, con las limitaciones que más adelante se apunta debe ser calificada como positiva al intentar contrarrestar la tendencia empresarial en las actuales circunstancias económicas a no celebrar contratos por tiempo indefinido.

Estas primeras manifestaciones de promoción de la contratación por tiempo indefinido, permiten afirmar que la Comunidad de Madrid inicia una línea de tendencia política más acorde tanto con los principios programáticos de carácter constitucional como estatutario. Situándose por otro lado en la línea del Convenio 168, de 22 de julio de 1988 de la OIT, sobre Fomento del Empleo y Protección contra el Desempleo en el que no se hace ninguna referencia a la contratación temporal como mecanismo de fomento de empleo, así como en la Recomendación número 176 que se aprueba en la misma fecha, y en la que en su apartado 7 se establece como límite a la contratación temporal que no afecte al empleo de otros trabajadores.

En cuanto al nivel constitucional, hay que hacer referencia al artículo 40 CEE, por el que los poderes públicos incluidos los autonómicos, aparecen comprometidos a promover las condiciones favorables para el progreso social y económico y para la distribución de la renta regional y personal más equitativa y el artículo 138 CEE en el que se consagran los principios de igualdad y solidaridad, destacando que éstos deben de ser entendidos no sólo como principios que delimitan la distribución de competencias, sino también como principios que han de regir la actuación de las Comunidades Autónomas.

En un nivel estatutario la Comunidad de Madrid reconoce en su artículo 1 la necesidad de participar del pueblo de Madrid en la vida política, económica, cultural y social, aspirando a hacer realidad los principios de libertad, justicia e igualdad, para todos los madrileños de conformidad con el principio de solidaridad.

El segundo bloque de cuestiones que interesa analizar es el tratamiento que se da en el Plan de Empleo a la Formación Profesional.

En primer lugar se crea una Institución gestionada conjuntamente por los agentes sociales y el gobierno regional, que actuará como órgano de codecisión, planificación y gestión de los planes relacionados con la Formación Profesional ocupacional en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Madrid. Además se diseñará un plan de formación profesional regional que

busque la homogenización del INEM a los cursos impartidos. Por último se crea un Observatorio del mercado de trabajo que permita la adecuada toma de decisiones sobre programas de formación y oportunidades de contratación, tanto para las Instituciones como para los usuarios de la formación, en su configuración recuerdan a los Observatorios regionales de mercado de trabajo que existen en Italia.

El contenido del Plan de Empleo en esta materia sitúa a la Comunidad en una primera fase de desarrollo de la formación profesional como materia autonómica, ya que diseña por un lado lo que va a ser el contenido de ésta, mediante los planes de formación profesional ocupacional y por otro, crea las instituciones de carácter regional que van a ser competentes en esta materia. Pero quizá serían aquí aplicables las palabras de VARESI¹⁶ sobre el ordenamiento regional italiano en materia de formación profesional, para destacar que la Comunidad Autónoma se mueve en un terreno de inseguridad, ya que alguna de sus intervenciones no encuentran su fundamento explícito en competencias atribuidas sino en la complejidad y multiplicidad de iniciativas exigidas a los poderes públicos para aprovechar todos los recursos disponibles. Siendo aquí donde se ve cada día más necesario el abordar la consolidación de un mismo nivel competencial para todas las Comunidades Autónomas.

Dentro del Plan y como materias susceptible de pacto social que se podría haber recogido se hecha por un lado, un tratamiento adecuado a las necesidades de ajustar la formación profesional a las nuevas tecnologías, sobre todo si se tiene presente el análisis que hemos hecho del mercado de trabajo madrileño y en el que se establecía que una de las características de éste era la introducción de nuevas tecnologías. Por otra parte, como vacío importante, no se entra a negociar la posibilidad de establecer cauces de participación de los sindicatos en la introducción de nuevas tecnologías, en la línea de los resultados mantenidos en las Jornadas de VAL DUCHESSE, celebradas en Bruselas el 6 de marzo de 1987.

Ambos temas son objeto de debate hoy a nivel europeo, como ejemplo bastaría citar además de las Jornadas anteriormente mencionada, la Comunicación de la Comisión al Consejo sobre Formación Profesional y Nuevas Tecnologías, que establece un programa de trabajo para los años 1985-1988 y que plantea una propuesta de Resolución sobre aspectos sociales de los cambios tecnológicos. El análisis que se hace a nivel europeo pone de manifiesto como los cambios tecnológicos, modifican las exigencias posibles en materia de formación profesional de los trabajadores y la necesidad de que estas medidas lleguen a todos ellos, especialmente a las mujeres y a los jóvenes para los que la formación en alternancia, presenta unas ventajas indiscutibles, en este sentido los jóvenes de países que practican este tipo de formación tienen un índice de desempleo en este sector más bajo.

El papel que pueden jugar las Comunidades Autónomas en materia de formación, en este caso la de Madrid, es insustituible, no olvidemos que éstas conocen y se encuentran más próximas a las necesidades de su concreto mercado de trabajo y tienen unas posibilidades más claras de preparar la oferta a la demanda exigida por las necesidades económicas concretas.

No obstante no se puede olvidar que la Comunidad de Madrid se encuentra condicionada también en esta materia por la distribución de competencias en educación.

Por otra parte, como apuntaba no aparece en el Plan de Empleo que analizamos el principio que la Confederación Europea de Sindicatos mantiene, esto es, que la introducción de nuevas tecnologías debe ser objeto de planificación democrática a todos los niveles, lo que ha de implicar como mínimo para los trabajadores y sus organizaciones sindicales, un derecho de información, de consulta y de negociación, de forma que los trabajadores puedan incidir realmente en la organización del trabajo¹⁷ (vid. CUADRO IV).

No se puede concluir sin destacar que los resultados del Plan de Empleo serían más positivos si en primer lugar, todo el presupuesto asignado estuviera dentro del control de las comisiones de seguimiento, hay que recordar que hay un volumen importante que queda fuera del control de los agentes sociales, así las contrataciones eventuales a las que se dedican más de tres mil millones; las subvenciones a las empresas de la Sierra Norte y las ZUR, con un presupuesto de quinientos sesenta y dos millones; más del 85 % de los recursos destinados a la Formación procedentes del Fondo Social Europeo, que se reparten en las distintas Consejerías, sólo se controlan seiscientos millones de los tres mil setecientos asignados, y por último el 60 % de los fondos destinados a ayudas financieras para las empresas, que subvencionan parte de los intereses de préstamos bancarios, sólo se controla el 40 % de las subvenciones que concede la Caja de Ahorros de Madrid por los grupos de trabajo, y además tal como está diseñado se pone en manos de agentes externos al Plan de Empleo la selección de los subvencionables y en la práctica la cuantía. A todo lo anterior habría que añadir en segundo lugar, que la situación se agrava por la falta de valoración de la ejecución de los programas anteriores, en concreto, del de 1988.

Para terminar habría que añadir que los pactos sociales a nivel autonómico, consecuencia de la nueva organización territorial, exigen para poder desembocar en marcos autonómicos de relaciones laborales, la homogeneización de competencias para todas las Comunidades Autónomas una vez superado el período de transición que fijaba la Constitución. En este sentido los principios de igualdad y solidaridad llevan a mantener que la autonomía territorial es una técnica funcional de Gobierno y su apoyo verdadero más que una hipotética justicia de restitución histórica o cultural, está en el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos que les concierne, derecho que tienen igual quienes se amparen en ciertas tradiciones que aquellos otros que han venido al mundo sin antecedentes tan ilustres, participar hoy en el Gobierno de asuntos públicos no necesita pruebas de nobleza¹⁸, sin ella los pactos sociales se verán limitados en sus contenidos y por tanto en sus resultados.

CUADRO IV

País	Porc. de sindic.	Leyes utilizadas	Acuerdos-marco nacionales	A nivel sectorial	A nivel de empresa o centro
República Federal Alemana	40	1. Ley Constitucional del Trabajo 1952 2. Ley sobre seguridad en el trabajo, 1973 reglamentación del trabajo con pantallas.	Ninguno	Acuerdos sobre protección del empleo en metal, textil, calzado, piel, papel, artes gráficas.	Más de cien convenios firmados.
Gran Bretaña	50	1. Ley sobre salud y seguridad en el trabajo 1975. 2. Ley sobre protección de datos, 1981.	Ninguno	En partes del sector público	Más de cien convenios colectivos.
Noruega	45	Ley sobre condiciones de trabajo 1977. Reglamentación del trabajo con pantalla,	Acuerdos de 1975 sobre sistemas de informatización (NAFLO)	Banca	La mayoría de industria y servicios están cubiertos por convenios locales.
Dinamarca	70		Acuerdo de 1981 en el sector privado entre LO y DA.	Banca/Sector Público	
Suecia	73	1. Ley sobre condiciones de trabajo, 1978. Reglamentación de trabajo con pantalla, 1981. 2. Ley sobre cogerión, 1977.	Acuerdo sobre condiciones de trabajo (SAP-LO-PTK), 1976.	Acuerdos tecnológicos en el sector de artes gráficas. Acuerdos de cogerión en gobierno central, gobiernos locales, sector privado.	Utilización de derechos legislados.
Italia	43	1. Estatuto de derechos de los trabajadores, 1970. 2. Ley de salud y seguridad, 1978.	Ninguno	Cláusulas incluidas en acuerdos sectoriales convenio sectorial en el metal.	Cláusulas incl. en algunos convenios de empresas, por ejemplo, en Fiat.
Bélgica	75		Acuerdo colectivo de 1983 sobre nuevas tecnologías.	Imprenta	Conv. locales adoptados como acuerdos nacionales.
Francia	20	1. Legislación sobre salud y seguridad.	Ninguno	Ninguno	Algunos convenios locales.
Países Bajos	32	1. Ley sobre consejos de trabajo, 1979.	Ninguno	Cláusulas en 14 acuerdos (ej. art. graf.).	
Otros Países		Legislación sobre salud y seguridad y sobre cogerión, por ejemplo, en Austria.	Ninguno	Artes Gráficas en Austria y Grecia; banca en Luxemburgo.	

NOTAS

- Vid. BAYLOS GRAU, A. «Instituzionalizzazione sindacale e prassi neocorporative: el caso spagnolo (1977-1987)» en G. VARDARO (ed.) *Diritto del Lavoro del corporativismo in Europa. Ieri e oggi*. F. ANGELI, edit. Milán, 1988, págs. 537 y ss.; DE LA VILLA, L.E. *La concertación social en España: Experiencias y tendencias*, ponencia a las Primeras Jornadas Interuniversitarias Barcelona-Toulouse, Marzo, 1989, ejemplar a ciclostilo, pp. 1 y ss.; MORENO, A. *Prólogo a la obra De los Pactos de la Moncloa al AES*, CC.OO., Madrid, 1989, p. 28.
- GARCIA PELAYO, M., *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza Universidad, Madrid, 1985, pp. 23 y ss.
- ALONSO OLEA, M. y CASAS BAAMONDE, M.E. *Derecho del Trabajo*, 11 Ed., Madrid, 1989, p. 709.
- DE LA VILLA, Obr. cit., p. 9.
- NEUMANN, P., *La administración reguladora de la economía*, ENAP, Madrid, 1967, p. 32.
- Vid. nota 12 infra.
- Ver sobre la tendencia centralizadora que en la materia laboral tiene la redistribución en lo económico BORRAJO INIESTA, y «Federalismo y Unidad Económica. La cláusula de comercio en la constitución de EE.UU.», editorial INAP, Madrid, 1986.
- BOE, 5 de mayo de 1988.
- BOE, 3 de mayo de 1988.
- Ver STCo 69/1988, de 19 de abril..., cit., fundamento jurídico 6.
- GIANNINI, M.S. «Autonomía», *RitDPu*. n.º 4, 1951, pág. 856.
- La vía de la concertación social a nivel autonómico, como fuente de regulación de condiciones de trabajo se ha mantenido por la doctrina, incluso en un período como el actual que para algunos ha supuesto la muerte de la concertación social. Por todos ver DE LA VILLA GIL, L.E. «Concertación Social» en *Primeras Jornadas Interuniversitarias, Barcelona, Toulouse*, sobre «transformación en el derecho del trabajo: nuevas formas de ocupación y concertación social», Barcelona, 2 y 3 de marzo de 1989. LANDA ZAPIRAIN, J.P. «Las perspectivas de la concertación después de la crisis», *RL*, n.º 14, 1989. Entre otros acuerdos a nivel regional habría que destacar el Acuerdo Marco Regional para la Negociación Colectiva en Canarias firmado en Las Palmas el 9 de marzo de 1984 entre UGT y OREICA; el acuerdo interconfederal de Euskadi sobre procedimiento de resolución de conflictos colectivos y negociación colectiva firmado el 26 de julio de 1984 (BOPV de 13 de diciembre de 1984); Acuerdo de Concertación Social entre la Junta de Andalucía y la UGT (BOJA, 11 de septiembre de 1987), y el Acuerdo Marco de Colaboración entre la Junta de Andalucía y la Confederación de Empresarios de Andalucía (BOJA, 22 de marzo de 1988).
- BOE, 19 de enero de 1987.
- BOJA, 24 de abril de 1987.
- DOGV, 7 de septiembre de 1987.