

EL PACTO SOCIAL SOBRE EMPLEO Y SUS INSTRUMENTOS JURIDICOS (*)

I. LA POLÍTICA DE EMPLEO EN EL MARCO CONSTITUCIONAL

El artículo 35.1 de la Constitución reconoce a «todos los españoles» el derecho al trabajo. Tal derecho no aparece comprendido entre los fundamentales (relacionados en el Título I, Capítulo II, Sección 1.ª), sino entre los meros «derechos de los ciudadanos» (incluidos en la Sección 2.ª de dichos Título y Capítulo). De ello se deriva que el derecho al trabajo no goza de las garantías específicas —regulación por ley orgánica, ejercicio ante los tribunales ordinarios «por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad», recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional— con que la Constitución

(*) Texto actualizado de la Ponencia expuesta por su autor en el II Encuentro Iberoamericano de Relaciones Laborales (Instituto de Estudios Laborales y de Seguridad Social y Organización Internacional del Trabajo, Madrid, 15-18 marzo 1982).



(art. 53.2) protege a los derechos fundamentales y a las libertades públicas. Por otra parte, de la solemne declaración constitucional no surgen ni derechos subjetivos estrictos de los ciudadanos ni deberes estrictos del Estado en orden a la facilitación de puestos de trabajo, cosa especialmente clara en un sistema económico-social en el que el Estado no asume la función de director y planificador exclusivo; el reconocimiento constitucional del derecho al trabajo se mueve así, e inevitablemente, en el terreno de las declaraciones programáticas, y no pasa de ser un indicio del deseo o propósito del legislador fundamental.

Propósito que queda confirmado al incluir la propia Constitución entre los «principios rectores de la política social y económica» (cuya misión es la de informar la legislación, la práctica y judicial y la actuación de los poderes públicos) el de que estos poderes, dentro de su cometido de promover el progreso social y económico en el marco de una política de estabilidad económica, «de manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo» (art. 40.1).

Que la obtención de esta meta final es hoy un simple «desideratum», del que se está muy lejos, lo pone de relieve la misma Constitución cuando en el artículo siguiente, el 41, atribuye a la Seguridad Social la protección frente a situaciones de necesidad, y «especialmente en caso de desempleo».

Sin dejar de reconocer el carácter programático y hasta retórico que la proclamación del derecho al trabajo tiene en la nuestra como en cualquier otra Constitución, hay que admitir que en ella queda suficientemente precisado un doble compromiso constitucional del Estado: *a)* trazar y desarrollar una política orientada al pleno empleo, lo que ha de traducirse en la adopción de medidas que contribuyan a la creación o, cuando menos, a la no desaparición de puestos de trabajo, y *b)* en el inevitable caso de que ésta se produzca, arbitrar medios de protección a los desempleados.

En la Constitución queda perfectamente claro que la responsabilidad de la política de empleo corresponde a los «poderes públicos», expresión de cierta vaguedad en la que se incluyen sin duda el Estado, las Comunidades Autónomas y las Administraciones locales e institucionales. En efecto, la definición de esa política y el trazado de sus líneas maestras fue obra de las Cortes Generales, a través de la promulgación de la Ley Básica de Empleo (L. 51/1980, de 8 de octubre). Dicha ley puntualiza además que «la ejecución de la política de empleo es misión del Gobierno» (art. 3).



II. POLÍTICA DE EMPLEO Y COMPROMISO SOCIAL EN UNA ÉPOCA DE CRISIS

En una situación de normalidad económica, hubiera bastado para la elección y ejecución de medidas de política de empleo la actuación del poder legislativo, como definidor de esas medidas y del Gobierno, como encargado de su aplicación. En una situación de grave crisis como es la actual, en la que el primer problema nacional es el del paro, no basta con atribuir a los poderes públicos sus cometidos clásicos para la buena ordenación de la vida económica y social; se impone el recurso a medios extraordinarios, consonantes con la excepcionalidad del momento. A la cabeza de esos medios se sitúa la fórmula del pacto o compromiso social entre los grandes agentes de la vida socioeconómica: centrales sindicales y patronales y Gobierno. Fórmula con la que se renuncia a la confrontación, se sacrifican legítimos intereses propios y se soportan cargas, en atención a un objetivo que importa tanto al poder público como a los interlocutores sociales, en cuanto que de él depende en muy buena parte el futuro del sistema económico, social y, desde luego, político: la reducción del desempleo y la protección de los desempleados.

La idea de abordar una acción concertada en materia de empleo contaba con estimables antecedentes: los Pactos de la Moncloa, suscritos en 1977 por los grupos políticos representados en el Parlamento, y en cuyo cumplimiento se dictaron diversas normas de fomento del empleo; así como los acuerdos de julio de 1979 entre UGT y CEOE, y más tarde el pacto UGT-CEOE, al que se adhirió la central sindical USO: el Acuerdo Marco Interconfederal (AMI), de 5 de enero de 1980. Tal pacto, que se definía a sí mismo como dotado de pura «naturaleza contractual» entre sus partes y que técnicamente no era un convenio colectivo, fijó los criterios a que había de sujetarse la negociación colectiva de ellas dependiente.

La introducción del AMI declaraba el «carácter de excepcionalidad» del pacto y se adelantaba a posibles críticas sobre la hipotética orientación neocorporativista del Acuerdo, dejando bien clara la existencia de intereses en conflicto: «intereses contrapuestos», si bien conjugados «en un marco de estabilidad y responsabilidad de las partes» que quería eliminar la conflictividad innecesaria.

El AMI —cuya vigencia global se fijó en dos años— consideraba «objetivo primordial» el «mantenimiento y creación» de puestos de trabajo y reputaba esencial para lograr, entre otros, tal fin, institucionalizar «la relación y el diálogo entre empresarios y trabajadores».



Como medidas concretas para la estimulación del empleo, el AMI incluía reglas de contención salarial que fueron revisadas en 1981, disposiciones restrictivas de la contratación de horas extraordinarias, y medidas de incremento de la inversión y la productividad. Asimismo, el AMI proponía al Gobierno el establecimiento de la jubilación ordinaria a los sesenta y cuatro años; petición reiterada por cierto en la revisión del AMI de 1981, en la que se deploraba que hubieran quedado frustradas las expectativas sobre ese punto.

Aun constituyendo el AMI un acuerdo bilateral, se insinúa ya en él el diseño tripartito peculiar del pacto social, al hacer las partes un llamamiento al Gobierno relativo a la regulación de la jubilación anticipada; llamamiento que el Acuerdo de revisión extiende a la petición de promulgación inmediata de «las normas reguladoras de las diversas modalidades de contratación laboral previstas en el Estatuto de los Trabajadores».

El Anexo 5 (Empleo) del Acuerdo de revisión del AMI indica que «siendo la política de empleo, desde un punto de vista social y económico, el objetivo prioritario, ambas partes consideran que las medidas adoptadas hasta el momento han resultado insuficientes, agravándose año tras año la tasa de desempleo». Por ello, «las organizaciones firmantes del Acuerdo Marco consideran necesario el establecimiento de un Acuerdo Nacional sobre el Empleo negociado entre las Organizaciones Sindicales representativas, el Gobierno y la CEOE, que permita abordar de una manera global las medidas económicas, normativas y laborales necesarias para afrontar en profundidad una política de empleo».

III. SIGNIFICACIÓN DEL ACUERDO NACIONAL SOBRE EMPLEO

El Acuerdo Nacional sobre Empleo (ANE) fue suscrito efectivamente por el Gobierno, las Centrales Sindicales CCOO y UGT y la CEOE el día 9 de junio de 1981, con una vigencia prevista hasta 31 de diciembre de 1982.

Como ya se ha dicho, el ANE constituye un típico pacto o compromiso social que, aparte su carácter monográfico, por concentrarse en los problemas del empleo, presenta dos importantes novedades respecto del AMI: la participación del Gobierno y la de la Confederación Sindical de CCOO. Si esta última inclusión refuerza de modo decisivo el apoyo del mundo sindical al ANE, la presencia del Gobierno es garantía no sólo de que éste asume importantes compromisos, sino tam-



bién de que muchos de los pactos alcanzados están llamados a traducirse en normas estatales. Es más: no parece exagerado afirmar que el papel del Gobierno en el ANE tiene carácter central. Por lo pronto, el compromiso más directo y contundente que se expresa en el ANE es el de que el Gobierno establecerá una política económica capaz de mantener al concluir el año 1982 la misma población asalariada ocupada existente al firmarse el Acuerdo, lo que supone «crear del orden de 350.000 puestos de trabajo». Específicamente, el Gobierno asume fuertes responsabilidades económicas: elevar hasta 20.000 millones de pesetas la cuantía de los fondos del empleo comunitario para 1981, incrementar la aportación estatal al Presupuesto de la Seguridad Social de 1982 hasta elevarla a 350.000 millones (medida que al aliviar la carga de las cotizaciones empresariales, quiere estimular el empleo), financiar en un 40 por 100 el Fondo Especial creado por el ANE y cuya dotación es de 15.000 millones de pesetas, contribuir también en un 40 por 100 al fondo de 14.000 millones de pesetas previsto para bonificar las cuotas de la Seguridad Social de determinados colectivos protegidos, etc.

El Gobierno quedó comprometido igualmente, mediante la suscripción del ANE, a la adopción de un conjunto de medidas normativas de las que se trata más adelante.

Naturalmente, del ANE se derivan también importantes responsabilidades para CCOO y UGT, de un lado, y de otro para CEOE.

Aparte el genérico y obvio compromiso de crear puestos de trabajo, los empresarios contraen la obligación de financiar el 60 por 100 del Fondo Especial de Protección al Desempleo y de participar en el fondo para el fomento del empleo de determinados colectivos; además la CEOE se compromete a celebrar con el INEM un convenio para la creación de nuevos puestos de trabajo destinados básicamente a jóvenes que buscan su primer empleo, con cargo al 0,1 de la cuota de formación profesional; tal Acuerdo se suscribió, efectivamente, el 3 de marzo de 1982 y fue aprobado por O. M. de 2 de abril de 1982. En fin, la Central patronal se obliga a contribuir a reducir las horas extraordinarias y el pluriempleo y, en términos generales, a colaborar en el exacto cumplimiento de la legislación de Seguridad Social.

Por su parte, las Centrales Sindicales pactantes aceptan la contención de la conflictividad y la moderación del crecimiento de los salarios para el presente año 1982, así como de las tasas de revalorización de las pensiones; igualmente debe destacarse la participación de los trabajadores en la financiación de fondos para el fomento del empleo.



En comparación con el AMI, el ANE sólo contiene referencias indirectas a la necesidad de inversiones privadas como medio de activar el empleo; respecto a los compromisos asumidos por las Centrales Sindicales, parece evidente que el AMI, si bien más amplio en la fijación de «banda salarial» era más oneroso en sus cláusulas sobre productividad y absentismo.

En resumen, frente a la crítica de los economistas neoliberales, a cuyo tenor sobra en el ANE la presencia del Gobierno, que se interpreta como una pesada muestra de intervencionismo, habría que reconocer que sin tal presencia la significación del Acuerdo quedaría sustancialmente reducida; a nuestro juicio, quedaría también minimizada su eficacia.

IV. LAS MEDIDAS DE EMPLEO EN EL ANE Y SU INSTRUMENTACIÓN JURÍDICA

Con independencia de actuaciones de política económica estricta como las que debe emprender el Gobierno para motivar la creación de los 350.000 puestos de trabajo que prevé el ANE, éste encomienda al Gobierno la instrumentación jurídica de numerosos pactos alcanzados en el seno del Acuerdo. Se pretende así que lo que ha surgido como fruto de un compromiso que ni siquiera ha sido publicado (a diferencia del AMI) en el «B. O. E.», adquiera vestidura normativa y obligue, no ya como pacto social, sino como disposición gubernamental.

El ANE arbitra tres grandes órdenes de medidas de política de empleo: a) medidas dedicadas a incentivar la contratación laboral, mediante la contención de las cargas sociales (salarios y cuotas a la Seguridad Social) de los empresarios; b) medidas de fomento del empleo (v.g.: mediante la reducción de las horas extraordinarias o del pluriempleo o a través de jubilaciones anticipadas); c) medidas de protección a los desempleados, destinadas a completar el marco fijado por la Ley Básica de Empleo y su Reglamento de Prestaciones.

a) *Contención del crecimiento de salarios, cuotas de la Seguridad Social y pensiones*

En materia salarial, el ANE contiene un trascendental pacto entre las Centrales sindicales firmantes y CEOE (pacto obviamente aceptado por el Gobierno), a cuyo tenor los convenios colectivos que se negocien durante el presente año habrán de sujetarse a un incremento salarial comprendido entre un 9 y un 11 por 100, y del que sólo pueden



exceptuarse las empresas que acreditan déficits o pérdidas mantenidos en los últimos ejercicios contables.

La predeterminación de esa llamada «banda de crecimiento salarial» surte un doble efecto: en primer lugar opera una moderación en los costos salariales de las empresas (costos cuya elevación es conocida de antemano, lo que introduce un importante factor de seguridad en las decisiones inversoras); en segundo lugar, la fijación con carácter general de los índices de incremento salarial actúa como elemento de facilitación de la negociación colectiva y de reducción de la conflictividad inherente a los procesos negociadores, ya que los términos de la discusión sobre aumento de salarios quedan concretados de modo taxativo en la «banda de crecimiento». Todo ello aparte las obvias consecuencias que la limitación salarial implica en cuanto a la reducción de la tasa de inflación.

La regla de moderación salarial se completa con la previsión de una posible revisión de los salarios de acuerdo con el incremento del Índice de Precios de Consumo (concretamente cuando el incremento supere en 30 de junio de 1982 al registrado en 31 de diciembre de 1981 en un 6,09 por 100).

Junto a esta medida que directamente afecta al contenido de la negociación colectiva, haciendo indisponibles por los concretos convenios los términos en que el ANE prefija el crecimiento salarial, se arbitran en el Acuerdo diversos compromisos del Gobierno que se sitúan en la misma línea de moderación de costos sociales: así, el incremento de las retribuciones de funcionarios y personal no laboral de la Administración y de las empresas estatales de servicios públicos se fija para 1982 en un 8 por 100, más un punto por productividad. Claramente ordenada a la obtención de una estabilidad en los costos sociales de las empresas es la previsión de ANE según la cual el salario mínimo interprofesional se revisará en enero de 1982; dicha revisión ha sido efectivamente llevada a cabo para todo el año 1982 por D. 124/1982, de 15 de enero, cuya E. de M. precisa que en la determinación del nuevo salario se ha tenido en cuenta «la coyuntura económica nacional, así como un principio de solidaridad que a su vez propicie una mayor creación de empleo».

La política de moderación del crecimiento de los costos sociales de las empresas se refleja también en la reducción en un punto del tipo de cotización a la Seguridad Social a partir de 1 de enero de 1982 (reducción acogida en el D. 125/1982, de 15 de enero); contrapartida de esa minoración es el paralelo aumento de la contribución del Estado en la financiación de la Seguridad Social.



En fin, la política de contención del gasto se expresa en el compromiso asumido por el Gobierno de fijar en un 10 por 100 la tasa de revalorización de las pensiones; compromiso cumplido al dictarse el Decreto 3.218/1981, de 29 de diciembre. Adicionalmente, el ANE declara la necesidad de impedir fraudes en la fijación de la base reguladora de las pensiones de jubilación a cuyo efecto dispone la regla general de que se eliminarán de ella los incrementos salariales correspondientes a los dos últimos años y que excedan del crecimiento salarial convenido colectivamente o, en su defecto, del crecimiento medio del sector.

b) *Fomento del empleo*

Además de las medidas dirigidas a favorecer la inversión, aligerando en lo posible las cargas empresariales (incremento de inversión que no parece que siempre y automáticamente haya de significar aumento de empleo; piénsese en el debatido tema de la incidencia de las nuevas tecnologías industriales como generadoras del paro crónico estructural), contempla el ANE una serie de instrumentos, ninguno de ellos nuevo por cierto, destinados a incentivar el empleo.

Se alinean así técnicas jurídicas ya contempladas en el AMI, en el Estatuto de los Trabajadores e incluso en normas preconstitucionales. Estas medidas, cuyo efecto positivo sobre el crecimiento o al menos mantenimiento del nivel de empleo tampoco se admite sin discusión, son en esencia las siguientes:

1) *Fomento de empleo de personas especialmente necesitadas de protección.*—Entre tales personas se encuentran los desempleados con responsabilidades familiares y los que hayan agotado el período de percepción de la prestación básica por desempleo. La forma de incentivar el empleo es la bonificación de las cuotas de la Seguridad Social, siempre que la contratación no sea de duración inferior al año. Tal bonificación, como ya se dijo, corre a cargo de un fondo de 14.000 millones de pesetas (40 por 100, de cuenta del Gobierno y el resto a través de las cotizaciones de empresarios y trabajadores).

El fomento del empleo de jóvenes en busca de su primera ocupación se difiere en el ANE a un ulterior «convenio de colaboración» entre CEOE y el INEM, al que ya se ha hecho referencia.

El ANE vuelve a urgir al Gobierno, como ya había hecho el Acuerdo de revisión del AMI, para que promulgue de modo inmediato la normativa sobre formas de contratación laboral estimulantes del empleo previstas en el Estatuto de los Trabajadores y referidas a los contratos de



trabajo en prácticas, para la formación, a tiempo parcial y a los de duración temporal (arts. 11, 12 y 17.3).

En ejecución de estos compromisos, el Gobierno aprobó cuatro importantes Decretos (los núms. 1.361, 1.362, 1.363 y 1.364, todos de fecha 3 de julio de 1981), unificados en el D. 1.445/1982, de 25 de junio, que introduce además ciertas modificaciones en la materia.

El D. 1.445 regula dos tipos de contrato laboral orientados a la intensificación del empleo juvenil: a) el contrato en prácticas, que ha de concertarse dentro de los dos años inmediatos a la obtención de «una titulación académica, profesional o laboral reconocida debidamente» («debidamente» debe querer decir oficialmente) y cuya duración se hace oscilar entre tres y doce meses, con extinción automática (sin necesidad de denuncia) al expirar el término final; la disponibilidad patronal sobre la duración del contrato se acentúa en cuanto que éste puede ser concertado a prueba; b) el contrato de trabajo para la formación, que es en realidad una modalidad de contrato a tiempo parcial: la jornada es de 1/3 a 2/3 de la ordinaria; la duración del contrato tiene un límite máximo de dos años.

Aparte del alejamiento del principio básico de estabilidad en el empleo que se observa, congruentemente con su naturaleza y finalidad, en estos contratos, su duración no es computable a efectos de cálculo de las pensiones de jubilación; con legalidad dudosa (cfr. arts. 54 y 155 de la LGSS), se quiere así aliviar la carga financiera de la Seguridad Social. Asimismo se aligera, mediante la aplicación de coeficientes reductores, la cotización correspondiente a tales contratos.

El citado D. 1.445 regula el contrato de trabajo a tiempo parcial (esto es, con jornada que, en cómputo anual, mensual, semanal o diario sea inferior a los dos tercios del tiempo de trabajo ordinario) en favor de determinadas categorías de personas a las que se considera especialmente necesitadas de empleo: los perceptores de prestaciones de desempleo, los que hubieran cesado en tal percepción sin hallar empleo, los trabajadores agrícolas desempleados y los jóvenes menores de veinticinco años. Los derechos económicos de los trabajadores a tiempo parcial se reducen en proporción a la disminución de su jornada; e igual reducción se opera respecto de las cuotas de la Seguridad Social y demás aportaciones recaudadas conjuntamente con ellas.

El D. 1.445 superpone su regulación, como muestra de la compleja ordenación de la materia, a la del D. 2.303/1980, de 17 de octubre, que desarrolló el Estatuto de los Trabajadores en cuanto a contratos de duración temporal (para obra o servicio determinados, eventuales, interinos, fijos de carácter discontinuo). La celebración de contratos tem-



porales (de tres meses a tres años, con posible pacto de prueba) se configura como excepcional, no pudiendo pasar de determinados porcentajes en función del volumen de la plantilla de trabajadores fijos. La extinción de estos contratos exige denuncia previa, cuya omisión determina la prórroga indefinida del contrato. En todo caso, el Decreto reputa indefinidos los contratos celebrados en fraude de ley, repitiendo la regla contenida en el artículo 15.3 del E. T.

El citado D. 1.445 establece además medidas de fomento del empleo de determinados grupos de personas: a) bonificaciones de las cuotas de la Seguridad Social, con cargo al INEM, en caso de contratación de desempleados inscritos en Oficinas de Empleo y que hayan agotado la prestación de desempleo, desempleados que carezcan de dichas condiciones, pero tengan responsabilidades familiares, no perciban prestación y lleven inscritos seis meses sin recibir oferta de colocación adecuada; b) subvenciones a tanto alzado y bonificaciones de Seguridad Social a los empresarios que empleen a minusválidos con carácter indefinido y a jornada completa; c) programas de formación profesional, promoción del trabajo autónomo y de cooperativas de trabajo asociado en favor de mujeres con responsabilidades familiares.

Finalmente, el D. 1.445 establece medidas de fomento de la contratación de trabajadores por tiempo indefinido (subvenciones, bonificaciones en la cuota empresarial de la Seguridad Social, formación profesional gratuita) y prevé la realización de trabajos temporales de colaboración social compatibles con la percepción de prestaciones de desempleo.

2) *Jubilaciones anticipadas*.—El Gobierno se compromete en el ANE a dictar la norma reguladora de la jubilación anticipada a los sesenta y cuatro años, con plenitud de derechos pasivos, y siempre que la vacante causada sea ocupada por un trabajador joven o perceptor de prestación de desempleo. Tal compromiso fue cumplido al dictarse el Decreto-Ley 14/1981, de 20 de agosto, desarrollado por D. 2.705/1981, de 19 de octubre.

3) *Restricción de las horas extraordinarias*.—Las partes del ANE inciden en la ya antigua convicción de que «la reducción de horas extraordinarias es una vía adecuada para la creación de empleo». A tal efecto, la cotización a la Seguridad Social por dichas horas —que el D. 82/1979, del 19 de enero, había ya gravado con un 14 por 100 adicional— se eleva en 10 puntos. El recargo grava por igual a empresario y trabajador. De él se exceptúan las horas extraordinarias debidas a fuerza mayor y las llamadas horas extraordinarias «estructurales» pactadas colectivamente para atender necesidades fundadas en exigencias pro-



ductivas («periodos punta» de producción, necesidades de mantenimiento, etc.).

4) *Erradicación del pluriempleo.*—El ANE manifiesta asimismo la voluntad de las partes de eliminar el pluriempleo, reputando de carácter «ejemplificador» la actitud que se requiere de la Administración para que controle «el cumplimiento de horarios y la presencia efectiva en el trabajo, que evite la prestación de dos o más empleos en el mismo horario». Que el requerimiento sea suscrito por el propio Gobierno, que reconoce así que tan irregulares prácticas tienen realidad efectiva en nuestra Administración, no deja de producir extrañeza.

5) *Rigor en la tramitación de los expedientes de regulación de empleo.*—No menos sorprendente es que el Gobierno convenga con las Centrales sindicales y la CEOE en que tales expedientes deben tramitarse con «objetividad» y «respeto de plazos», lo que parece indicativo de que tales requisitos no siempre se cumplen.

El Consejo de Ministros adoptó un «acuerdo» al respecto, en cuyo cumplimiento el entonces ministro de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social dictó, el 20 de junio de 1981, unas «Instrucciones» de régimen interno —publicadas, no obstante en el «B. O. E.»—, dirigidas a las autoridades del departamento con competencias en la materia. También produce extrañeza que dichas Instrucciones del ministro declaren, entre otras aseveraciones similares, que «el expediente debe ser resuelto con criterios de estricta objetividad, sin aceptar, por inadmisibles, presiones externas de cualquier índole», lo que es tanto como reconocer paladinamente que esas desviaciones ocurren en la realidad. En cualquier caso, la inclusión de estas prevenciones en el ANE parece partir de la idea de que los expedientes de regulación de empleo se resuelven de facto facilitando indebidamente las extinciones contractuales, lo que conllevaría una injustificada supresión de puestos de trabajo contra la que se reacciona.

c) *Protección de desempleados*

Parte principal del ANE se destina a instituir medios jurídicos para complementar la cobertura del desempleo. Para complementar, efectivamente, porque se trata de medidas adicionales a las establecidas en la Ley Básica del Empleo y su Reglamento de Prestaciones.

La más importante de estas medidas fue el anuncio de dotación de un Fondo Especial de 15.000 millones de pesetas para «atenciones extraordinarias y urgentes en materia de ayuda a desempleados». En cumplimiento de esta previsión del ANE, el D.-L. 1/1982, de 15 de enero, creó el Fondo Especial de Protección al Desempleo, destinado a la



atención de necesidades de desempleados no protegidos por las prestaciones previstas en la Ley Básica de Empleo. El Fondo, financiado en las proporciones ya examinadas, facilita subsidios especiales y otras ayudas a demandantes de primer empleo, trabajadores con cargas familiares que hayan agotado el percibo de las prestaciones de desempleo, desempleados sin derecho a prestaciones por no tener cubiertos los períodos exigidos de cotización, etc.

Asimismo se urge en el ANE la concesión de subsidios complementarios a personas no protegidas por la Ley Básica de Empleo (tales subsidios fueron regulados por D. 2.345/1981, de 4 de septiembre), se insta al INEM para que se aclare el alcance de determinadas prestaciones (las médico-farmacéuticas), se precisa, a efectos de suspensión de la prestación de desempleo, en qué consiste la «oferta adecuada de empleo» y su rechazo, y se reitera la apremiante necesidad —no solventada hasta ahora— de luchar eficazmente contra el fraude en la percepción de las prestaciones de desempleo.

En fin, dentro de los mecanismos de protección de los desempleados, el ANE postula la regulación de tal protección respecto de los trabajadores agrícolas fijos (regulación que tuvo lugar, ajustada al «principio de equiparación de la protección», por D. 1.469/1981, de 19 de junio), así como la reforma del «sistema de empleo comunitario», iniciada con la O. M. de 11 de junio de 1981.

El cumplimiento de las referidas medidas de política de empleo acordadas en el ANE se encomienda específicamente a una «Comisión de Seguimiento y Control» tripartita, pieza fundamental para la ejecución sin desviaciones del Acuerdo.

Por otra parte, el ANE se cuida de recalcar el compromiso del Gobierno para que las Organizaciones empresariales y Centrales sindicales más representativas participen en el control de la gestión de numerosos entes públicos: Institutos Nacionales de la Seguridad Social; de Empleo; de Mediación, Arbitraje y Conciliación; de Seguridad e Higiene en el Trabajo; de Tiempo Libre, etc. Igualmente se prevé la participación de centrales sindicales y patronales en la Junta Superior de Precios y en el control del Fondo de Garantía Salarial. También como muestra del ánimo cooperativo de Gobierno y organizaciones de trabajadores y empresarios, el ANE previó la constitución de una Comisión tripartita para proponer la «mejora y racionalización» de la Seguridad Social, Comisión que se creó efectivamente aunque su labor no logró cristalizar en un acuerdo unánime.

ALFREDO MONTOYA MELGAR
Catedrático de Derecho del Trabajo

