

Una experiencia de mediación regional. El caso de la Región del Véneto*

por

Massimo Roccella

SUMARIO: I. Introducción. II. La estructura del proceso de mediación. El caso de la Región del Véneto. III. Líneas de tendencia y propuestas de reforma.

I. Introducción

El estudio que se presenta en las páginas siguientes es el fruto del análisis de una experiencia concreta de mediación regional contemplada, esencialmente, desde el punto de vista de las modalidades procedimentales de desarrollo de la actividad de composición del conflicto industrial. Justamente por ello, parece oportuno traer a colación, en términos paradigmáticos, los datos emanados de la, hasta ahora, única investigación efectuada sobre el tema, relativa a la experiencia de la Región de Lombardía¹.

La actividad mediadora, confiada al «Ufficio vertenze sindacali» del «Assessorato al lavoro»², es desarrollada por la Región como órgano político, al margen de cualquier atribución institucional de competencia, prevista por la norma. Desde los primeros meses de vida la Región fue «inves-tida de una, inicialmente desordenada, demanda de mediación en los conflictos de trabajo»³; con el paso del tiempo, y en virtud de la experiencia, la Región ha seleccionado, sin embargo, el ámbito de sus intervenciones, «especializándose», por así decir, sobre todo en conflictos que tienen por objeto el mantenimiento de determinados niveles de empleo. La ya amplia casuística permite intentar una tipología de las soluciones mediadoras producidas por la Región de Lombardía en esta delicada materia:

— Las hipótesis más desfavorables desde el punto de vista sindical son las que se refieren a empresas en liquidación y sin perspectiva alguna de

* El presente trabajo reproduce, con algunas adaptaciones, el segundo capítulo del libro *La composizione dei conflitti di lavoro*, Edizioni Lavoro, Roma, 1984.

La investigación ha sido efectuada sobre la base de un cuestionario, entrevistas a testigos privilegiados así como sobre los resultados del análisis en profundidad de algunos casos de mediación.

recuperación. En estos casos, la intervención de la Región tiende, cuando menos, a asegurar a los trabajadores una ayuda económica suplementaria bajo la forma de indemnizaciones de despido, a cargo del empresario, de mayor cuantía de las previstas legalmente.

— En otros casos la Región, previo el asentimiento de las organizaciones sindicales, tiende a evitar los despidos colectivos por crisis, proponiendo a las empresas afectadas la alternativa de fomentar las dimisiones voluntarias de los trabajadores incentivándolos económicamente.

— Más favorables a los trabajadores son las hipótesis en las que la mediación regional consigue obtener de los empresarios afectados la revocación de los despidos o una suspensión de los mismos, proponiéndoles quizás como alternativa el recurso a una suspensión temporal del contrato de trabajo con la consiguiente prestación económica a cargo del ente público correspondiente (la llamada «Cassa Integrazioni Guadagni», que cumple alguna de las funciones aquí desarrolladas por el INEM).

— En otras situaciones el problema del empleo viene resuelto a través de una política de movilidad de la mano de obra. Las decisiones de despido son, de esta forma, sustituidas por acuerdos que prevén la reabsorción de parte o partes del personal por otras secciones o por otros centros de trabajo de la misma empresa.

Otras intervenciones mediadoras de una cierta relevancia han tenido lugar en el curso de conflictos que se refieren a la suspensión temporal de los contratos de trabajo o a los traslados de trabajadores en el caso de cambio de sede geográfica de la empresa. Menos incisiva, por deliberada elección política es, por el contrario, la calidad de las intervenciones en los conflictos más estrechamente relacionados con los temas típicos de la contratación colectiva a nivel empresarial.

Donde no estén en juego problemas de empleo, en sentido amplio, el mediador regional muestra una cierta resistencia a actuar; ello es coherente por lo demás con una interpretación de la actividad de mediación que la ve como «un instrumento de corrección de los desequilibrios de la política industrial lombarda, en el sentido de tutelar los niveles de empleo y de servir de guía para una dosificada movilidad del trabajo»⁴.

II. La estructura del proceso de mediación. El caso de la Región del Véneto⁵

En el sistema italiano de relaciones industriales no existe una determinación legislativa precisa de las competencias institucionales en materia de composición de los conflictos de trabajo. En el conjunto de las disposiciones existentes —las más articuladas de las cuales son las contenidas en la n. 628 de 22 de julio de 1961— sólo es posible identificar una tendencia del legislador a realizar un reparto de competencias sobre una base territorial, confiando los conflictos de alcance nacional a órganos centrales del Minis-

terio de Trabajo y los de carácter local a órganos provinciales o regionales. Sin embargo, frente a la actividad de naturaleza prevalentemente técnica de los órganos centrales y periféricos del Ministerio de Trabajo, las partes sociales han preferido, en modo creciente, las intervenciones de hecho de los poderes públicos a través de órganos políticos, quizás porque tales intervenciones se consideran dotadas de un mayor grado de autoridad. Delegados gubernativos provinciales y gobiernos regionales (y también alcaldes) actúan en los conflictos locales; el Ministro de Trabajo, con ocasión de la revisión de los convenios colectivos nacionales de sector, de los acuerdos interconfederales o también en el supuesto de conflictos empresariales de particular relevancia. En síntesis, puede decirse que tanto por lo que se refiere a los procedimientos fundados en la ley y confiados a la gestión de los «Uffici del Lavoro»⁶, cuanto, con mayor razón, por lo que hace a los procedimientos de hecho, es la praxis la que codifica los comportamientos de las partes y del tercero, carentes, además, de un sólido anclaje normativo.

La descripción de los mecanismos procedimentales que a continuación se hace en relación a la actividad de mediación de la Región del Véneto, está también basada en observaciones necesariamente extraídas de un análisis de la praxis. Un intento de consolidación de los mismos, evidentemente dirigido a contener, filtrándola, la demanda de mediación pública, ha sido realizado por la Región, si bien limitado al momento de inicio del proceso de mediación. En un acuerdo, firmado en 1979, entre la Región y la Federación Regional Cgil-Cisl-Uil⁷ se convino, en efecto, que todas las peticiones de mediación, a formular por escrito, debían ser hechas por los órganos regionales del sindicato (ya sea territoriales en sentido propio, ya sea de sector de actividad solamente). El compromiso, sin embargo, no parece haber producido los efectos esperados, bien porque continúan aceptándose peticiones de mediación procedentes de otras instancias del sindicato (órganos o niveles), bien porque, en la práctica, la firma de los sindicatos regionales en las peticiones de mediación se ha convertido en un hecho formal.

No obstante, está confirmado que la actividad del procedimiento procede, en la mayor parte de los casos, de una iniciativa por parte sindical. El dato, hasta ahora formulable sólo hipotéticamente, resulta hoy confirmado por las informaciones proporcionadas tanto por testimonios privilegiados como por datos cuantitativos.

De los 154 casos de intervención del ente público ocurridos en el período 1975-1982, la petición de mediación se realiza, inicialmente, en 149 ocasiones por una instancia sindical⁸. Entre éstas destaca, como era bastante previsible, el papel de los sindicatos provinciales de sector (59 peticiones); igualmente significativo (o quizás más) es el papel de los consejos de fábrica. La amplia presencia de estos últimos desde las fases de iniciación del procedimiento parece, por un lado, desmentir hipótesis apresuradas sobre la supuestamente inevitable marginación que sufrirían los organ-

mos sindicales de base en el paso de la negociación «contractual» (negociación «política» representada por la intervención del tercero público); por otra parte, pone de manifiesto una tendencia (casi) irresistible a la difusión de la «necesidad de Estado» («rectius», de un tercer público mediador) desde el vértice a la base de las relaciones industriales, frente a una situación en la que, por múltiples razones, «el instituto del contrato se ha consumido»⁹, y, con ello, su capacidad de composición de los conflictos en vía autónoma.

Notable también es la presencia, en el momento inicial del «iter mediatorio», de órganos públicos locales, sobre todo alcaldes (en conjunto 55 peticiones de mediación), que se pondrían en marcha, generalmente, a partir de solicitudes de las organizaciones sindicales. Mucho menos numerosas, por el contrario, son las peticiones de mediación de los empresarios, que, además, en ningún caso de los observados son apoyadas por la intervención de las respectivas asociaciones empresariales (Confindustria, Intersind, etc.)¹⁰. Ello prueba una sustancial tibieza cuando no abierta desconfianza, por parte empresarial, frente a la función pública de mediación, frecuentemente concebida como una interferencia en la dinámica de las relaciones industriales.

La petición de mediación, efectuada generalmente en forma escrita (carta o telegrama) es, casi siempre, dirigida al «Assessorato» de Economía

CUADRO I

Año de comienzo de la mediación

Organismo mediador	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	TOTAL
Departamento para los problemas del trabajo	0	1	7	10	14	10	26	19	87
«Assessore»	6	13	12	10	4	6	8	4	63
Otros	0	0	0	0	0	1	0	0	1
Presidente de la Junta	0	0	1	0	0	0	0	0	1
«Assessore» más Presidente	0	0	2	0	0	0	0	0	2
TOTAL ANUAL DE MEDIACIONES	6	14	22	20	18	17	34	23	154

y Trabajo de la Región; también, a veces, al Presidente de la Junta Regional. Debería seguir a continuación una intervención del «Assessore» (Consejero); más frecuentemente es, sin embargo, el «Departamento para los problemas del trabajo» (dependiente del «Assessore») el que actúa. En la práctica, desde que el Departamento fue creado (finales de 1976), la actividad de mediación de los conflictos, desarrollada por los funcionarios a él adscritos, ha ido creciendo y, paralelamente, tienden a disminuir sustancialmente las intervenciones directas del «Assessore»: De los 154 casos analizados en 87 se ha producido la intervención del Departamento, en 63 la del «Assessore», restando sólo otros cuatro casos de intervención del Presidente de la Junta o de éste con el «Assessore».

La presencia de los funcionarios del Departamento, en efecto, se encuentra hoy día en todas las hipótesis de intervención regional: en los conflictos de menor importancia, con funciones directas de mediación, en los de mayor peso con funciones preparatorias o instructorias, para compulsar la disponibilidad negociadora de las partes y permitir después al «Assessore» intervenir en la fase crucial de la negociación o en el momento de conclusión del acuerdo.

Significativa es la circunstancia de que en casi la mitad (48%) de los conflictos tratados por la Región no haya existido ningún intento previo de negociación directa entre las partes, mientras en alrededor del 12% de los casos, la negociación sindical no ha alcanzado éxito alguno o ha dado origen a un acuerdo posteriormente no respetado (alrededor de un 6% de los casos).

El dato remite evidentemente a hipótesis de conflictos de particular gravedad, en los cuales la capacidad de aportar soluciones de la relación directa entre las partes antagonistas aparece dañada, bien desde el inicio, bien después de una fase (poco convencida) de negociación, siendo el recurso al tercero público la última posibilidad para superar el «impasse» negocial. Limitadísimas son, en efecto, las ocasiones en las que el mediador regional se ha puesto en marcha para remover obstáculos a la solución de conflictos de carácter tradicional. Por lo demás, la experiencia de la Región del Véneto confirma lo que se decía antes a propósito de la Región de Lombardía: la Región tiende a intervenir en circunstancias patológicas en la vida de la empresa afectada, con particular atención a situaciones en las cuales está en juego la salvaguardia de los niveles de empleo.

Ello se evidencia en la consideración de los temas centrales de los conflictos objeto de mediación, que fueron de más a menos numerosos: despidos colectivos por crisis o reestructuración (57 casos), cierre del centro de trabajo (39), reorganización productiva (40), crisis de la empresa (21), cierre de la empresa y liquidación de la misma (15), crisis financiera (16); siendo menores ya en número los casos de peligro de quiebra (10), crisis del sector (7), falta de pago del salario (6) y renovación del contrato colectivo de empresa (5).

La relevancia social de los casos tratados, especialmente en relación al

equilibrio socio-económico de áreas determinadas, hace fácilmente comprensible la amplia implicación de los administradores locales en la fase inicial del conflicto, antes de que el mismo llegue al mediador regional (11); es significativa, sin embargo, también la tendencia a tomar la Región inmediatamente como primera instancia de composición (31% de los casos). El papel absolutamente marginal jugado por los «Uffici del Lavoro» y la autoridad gubernativa provincial (5,8% de los supuestos), puede ser entendido como confirmación del desfavor que parece marcar cada vez más la actividad de unos y otros en materia de conflictos de trabajo, frente al crecimiento de las intervenciones del mediador regional (y local, 48% de los casos).

Aun teniendo presente la parcialidad de la información (en el 42% de los casos no ha sido posible obtenerla) debe subrayarse la tendencia de las partes a vincular la suerte del conflicto a las posibilidades ofrecidas por una doble mesa de negociación: el 45% de las intervenciones regionales se ha verificado, en efecto, mientras estaba aún en curso el intento precedente de conciliación. El dato está confirmado por el papel desarrollado por la Región en cada uno de los conflictos: en más del 55% de los casos el mediador regional ha actuado en colaboración con otros órganos públicos.

La acción contemporánea de diversos órganos públicos de mediación parece más fácilmente detectable en los conflictos tratados (directamente) por el «Assessore». El dato permite suponer una mayor propensión del órgano político a la implicación de competencias institucionales de otros organismos públicos (con el consiguiente reparto de responsabilidades), verificable también, no casualmente, en la gran mayoría de los casos de conflictos que afectan a empresas de grandes dimensiones.

CUADRO 2

Papel de la Región

Organismo mediador	PRINCIPAL	COLABORADOR	TOTAL
Departamento para los problemas del trabajo	46	41	87
«Assessore»	23	40	63
Otros	0	1	1
Presidente de la Junta	0	1	1
«Assessore» más Presidente	0	2	2
TOTAL	69	85	154

CUADRO 3

Papel de la Región

Números ocupados	PRINCIPAL	COLABORADOR	TOTAL
< 101	22	21	43
101-500	37	41	78
> 500	9	22	31
TOTAL	68	84	152

La relación entre el primer acto de mediación¹² y el primer encuentro con las partes evidencia una particular rapidez del tercero público en dar comienzo al intento de composición del conflicto. Ambos actos suelen producirse en el mismo año salvo excepciones de escasa relevancia.

En cuanto a las características del primer encuentro aparecen bastante claramente vinculadas a la identidad del sujeto que realiza la solicitud de mediación. En más del 60% de los casos, la primera convocatoria está dirigida a representantes sindicales y al mediador precedente (separada o también conjuntamente). Con una cierta frecuencia sucede que la primera reunión vea sentarse en la mesa de negociación a las partes contrapuestas solas o acompañadas del representante del ente local (25%), mientras que resultan poco frecuentes los casos en que el intento de conciliación se inicia con una entrevista con un exponente de la parte empresarial (alrededor del 5%).

Sigue un número no predeterminable de reuniones, en general en mesas separadas. Tratándose casi siempre de conflictos en los que las partes se encuentran en posiciones bastante distantes, si no de radical enfrentamiento, la técnica de la doble mesa negociadora aparece al mediador regional como la más idónea para limar las diferencias más graves y los puntos de fricción y llevar, progresivamente, el conflicto hacia una salida positiva. El encuentro conjunto viene así reservado a la fase final de la negociación cuando estén maduras las condiciones para la estipulación del (eventual) acuerdo.

De pasada puede observarse cómo el método descrito no constituye una peculiaridad de la Región del Véneto. Está ampliamente difundido y ha encontrado ilustración ejemplar a nivel nacional con ocasión de la mediación del Ministro de Trabajo que llevó al acuerdo de enero del 83 (el llamado «acuerdo Scotti»), para la modificación del sistema de la escala móvil de los salarios.

Mientras dura el intento de composición del conflicto es posible que el mediador advierta la oportunidad de ampliar el espectro de los sujetos afectados, procediendo a realizar encuentros sobre todo con institutos de

créditos, pero también con entes como el Inps, Sip o Enel¹³, así como con otras empresas.

Sucede a veces, en efecto, que la intervención requerida al tercero público no sea propiamente de mediación, sino más bien de «sostén o apoyo», de utilización del propio prestigio político para presionar sobre los institutos de crédito a fin de que concedan las financiaciones necesarias para la continuación de la actividad de la empresa, o sobre el Inps para que conceda una moratoria en el pago de las cotizaciones. En otros casos, más que a una composición del conflicto, la actuación de la Región está dirigida a preconstituir las condiciones que más tarde permitirán alcanzar un acuerdo entre las partes en sede empresarial.

La duración del proceso de mediación (desde la fecha de la primera solicitud hasta la conclusión del mismo) es, naturalmente, variable. En la mayor parte de los casos (90) se desarrolla en un espacio de tiempo inferior a los seis meses. Bastante numerosos son, sin embargo, los conflictos que se prolongan durante períodos más largos, a veces superiores incluso a los dos años. El dato, de todas formas, debe ser valorado a la luz de la técnica de composición utilizada por el mediador regional. La necesidad de apreciar cuáles sean las expectativas reales de las partes empuja a diluir el intento de composición en un número de encuentros superior a lo que sería estricta (y abstractamente) preciso; se piensa que es mejor realizar diez reuniones separadas con cada una de las partes que una reunión conjunta en la que la ruptura se produzca inmediatamente.

CUADRO 4

Exito de la mediación

Duración de la mediación en días	CON ACUERDO	SIN ACUERDO	TOTAL
1 - 15	4	6	10
16 - 30	5	14	19
31 - 90	6	29	35
91 - 180	7	19	26
181 - 360	4	19	23
361 - 720	1	12	13
+ 720	0	8	8
TOTAL	27	107	134

En cualquier caso, la excesiva prolongación en el tiempo de la intervención del tercero público no parece jugar a favor de una salida positiva del conflicto. El porcentaje de mediaciones que concluyen con un acuerdo en sede regional, de por sí bastante reducido (alrededor del 20%), tiende a reducirse ulteriormente en los conflictos de duración superior a los seis meses, llegando a producirse una absoluta falta de acuerdo en los que se prolongan más allá de los dos años.

El reducido número de acuerdos concluidos gracias a la mediación regional no debe, sin embargo, prestarse a valoraciones mecanicistas sobre la cualidad de la intervención del tercer público en el conflicto industrial. En efecto, en muchos casos no puede decirse que la mediación, aunque no haya finalizado con un acuerdo formal, haya fracasado, ya sea porque la petición dirigida a la Región pretendía sustancialmente obtener una intervención del tercero público cerca de otros entes o sujetos, ya sea porque las partes, al suscribir el acuerdo concluido en otra sede (local o empresarial), se atuvieron a las indicaciones contenidas en el documento, opinión o dictamen unilateralmente emanado al respecto por el ente regional.

Es de destacar, por último, que las diversas variables que se han tenido en cuenta (objeto del conflicto, dimensión de la empresa, nivel sindical, etc.) no parecen en grado de ofrecer elementos decisivos para explicar la distribución entre acuerdo y no acuerdo como final del proceso de mediación. Es significativo, sin embargo, el porcentaje de acuerdos, más bajo que la media general, en el supuesto de conflictos precedentemente tratados sin éxito a otro nivel; mientras que, por el contrario, cuando un acuerdo, si bien luego no respetado, se ha producido ya, es más fácil que un nuevo acuerdo sea alcanzado a nivel regional.

Queda por considerar la suerte de los conflictos una vez finalizado el intento de composición. En el caso de falta de acuerdo, el dato porcentualmente más significativo (aunque no es muy elevado en términos absolutos) muestra una cierta propensión de las partes a no considerar agotada la negociación, volviéndola a llevar a una instancia de mediación pública local (24%); prácticamente el mismo porcentaje alcanza la suma de los supuestos de reenvío de la negociación a nivel empresarial (13%) y al Ministerio de Trabajo (11%). Sólo en un 17% de los casos se produce un abandono del intento de composición.

También en estos supuestos, el dato puramente numérico necesita ser interpretado. Teniendo presente lo que antes se ha dicho acerca del significado del bajo porcentaje de acuerdos concluidos a nivel regional, es plausible presumir que, cuando menos, parte de los conflictos reenviados a la sede local o empresarial encuentran una salida positiva en esos niveles gracias también al trabajo de mediación desarrollado precedentemente por la Región.

Concordantes, en fin, son las informaciones acerca de la actitud del mediador en los casos de obtención del acuerdo en sede regional. La tendencia claramente prevalente es la de evitar ulteriores implicaciones bajo la

forma, por ejemplo, de exámenes conjuntos de su aplicación o seguimientos y verificaciones periódicas. Una vez reactivado el mecanismo negocial entre las partes, la Región, si no es directamente solicitada, tiende a abstenerse de efectuar otras intervenciones, dejando que la dinámica de las relaciones industriales vuelva a tomar su curso «natural».

III. Líneas de tendencia y propuestas de reforma

Hace una decena de años, cuando se discutía en general acerca del futuro de la actividad de mediación pública en Italia, se esbozó un proyecto de reforma con intenciones racionalizadoras¹⁴. Concretamente, se sugería «el establecimiento de un organismo independiente anejo al Ministerio de Trabajo y a sus organismos periféricos, actuante de oficio o a petición de las partes, compuestos por un "Staff" de expertos renovado de vez en vez, a la cabeza de los cuales debería colocarse el Ministro o en las sedes periféricas el funcionario responsable con tareas de coordinación. La finalidad (de un tal organismo) consistiría en la posibilidad de ofrecer a las partes una aportación de carácter técnico-política». «(Tal organismo) debería poder realizar una delimitación inmediata de las competencias, en relación a entes diversos, eliminando la posibilidad del recurso a la intervención de organismos extraños al proceso de composición como es el caso de la autoridad gubernativa». «La competencia del "Staff" se extendería a todo tipo de conflicto colectivo, con la excepción, para aquellos puramente interpretativos, de su devolución preventiva a las mismas partes interesadas».

De aquella propuesta puede aún compartirse el objetivo de sustraer cualquier competencia en materia de conflictos de trabajo a la autoridad gubernativa¹⁵; mientras que, por otro lado, la falta de espacios abiertos a la mediación de las regiones debe ser reconsiderada a la luz de las experiencias que se han ido madurando en el tiempo transcurrido. También a considerar es la idea de la constitución de un organismo con competencias específicas, definidas institucionalmente. La existencia, sobre todo en las Regiones, de una estructura del género, funcionalmente dependiente del «Assessorato al Lavoro» (Consejero) y articulable en cada una de las provincias, podría servir como filtro de las peticiones de intervención, contribuyendo a paliar, sobre la base de directivas políticas generales, la insuficiencia (por muchas partes lamentada) de criterios de selección de la demanda de mediación.

A las instancias provinciales de tal estructura podría encomendárseles, de forma permanente, tareas de recogida de datos sobre los procesos económico-productivos en las áreas de su competencia respectiva; datos que pudieran luego utilizarse con ocasión de los supuestos concretos de mediación evitando investigaciones apresuradas y poco profundas; incluso, más genéricamente, tales instancias provinciales podrían desarrollar funciones instructorias o preparatorias de las intervenciones mediadoras del «Assessorato».

Una más precisa definición de los instrumentos utilizables por la Región

en la actividad de mediación sería probablemente acogida favorablemente por las partes sociales, sobre todo por el sindicato que parece hoy día interesado en un acercamiento menos diversificado o, cuando menos, más previsible, del tercero público a las crecientes peticiones de intervención en el conflicto industrial. Menos útil, y quizás contraproducente, sería, por el contrario, una jerarquización institucionalizada de las competencias mediadoras de los Entes Locales, las Regiones y el Ministerio. En este supuesto, la desconfianza sindical frente a soluciones cerradas volvería, casi seguramente, a resurgir mientras terminaría con favorecerse la progresiva rigidez de situaciones para las que siguen siendo aconsejables intervenciones flexibles.

Las observaciones que proceden exigen una potenciación del aparato instrumental de la mediación pública. No puede ser silenciada al respecto, sin embargo, la diferencia cualitativa fundamental entre mediación regional y mediación ministerial, diferencia destinada, además, a mantenerse. Si bien es cierto que el rasgo común, que caracteriza a una y otra, reside en la capacidad de transformarse en un cuasi-arbitraje, «imponiendo» a las partes las soluciones del conflicto, es también cierto que tal capacidad resulta enormemente potenciada en las intervenciones producidas a nivel nacional, donde el Gobierno, a través del Ministro de Trabajo, puede contribuir a la obtención de un resultado positivo aportando a la negociación compromisos negociales propios.

Sobre ello, el contenido del acuerdo de enero de 1983 es tan ilustrativo que ahorra cualquier comentario ulterior. «Y efectivamente, mientras los sindicatos y las organizaciones empresariales se comprometen a asumir como vínculo para sus respectivos comportamientos la necesidad de favorecer la contención de la inflación dentro del tope programado, el Gobierno se compromete con las organizaciones sindicales de los trabajadores a adoptar determinadas medidas de política fiscal, social y de precios de determinados servicios público, y con las organizaciones de empleadores a hacer prorrogar por el Parlamento la vigencia de la ley que hace asumir al Estado el coste de las cotizaciones a la Seguridad Social y a apoyar en las sedes correspondientes una serie de innovaciones normativas y/o administrativas»¹⁷.

Es inútil decir que la posibilidad de poner en funcionamiento instrumentos de intervención tan eficaces y «persuasivos» sobre la disponibilidad negociadora de las partes excede totalmente de las competencias institucionales de las Regiones. Piénsese, sólo por citar un ejemplo, en la debilidad de las funciones regionales en materia de acceso al crédito¹⁸. Naturalmente que algo podría hacerse, quizás sobre todo robusteciendo los instrumentos de intervención regionales en la gestión del mercado de trabajo y de los procesos de movilidad¹⁹. Permanece, no obstante, la exigencia de que las partes sociales y el tercero público sean conscientes del espacio real y de los límites de la función regional de composición del conflicto industrial. Se evitarán así (inoportunos) sentimientos de frustración en uno y (excesivas) expectativas en los otros²⁰.

NOTAS

¹ La referencia es a la investigación realizada por varios autores y recogida en el volumen *La mediazione della regione nei conflitti di lavoro*, Il Mulino, Bologna, 1976.

² El «Assessorato al Lavoro» es, en la estructura orgánica de las regiones italianas, el equivalente a la Consejería de Trabajo en la Comunidad Autónoma; el «Ufficio vertenze sindacali», por su parte, es un órgano interno de tal «Assessorato» con funciones específicas en materia de conflictos colectivos.

³ Fianza, «L'attività mediatoria della regione Lombardia», en AA.VV. «La mediazione...» cit., p. 152.

⁴ Fianza, cit., p. 233. La conexión entre actividad de mediación y tutela de los niveles de ocupación es subrayada también por Branca, «Sciopero, controversia collettiva, mediazione dei pubblici poteri», en la obra de Dell'Olio - Branca, *L'organizzazione e l'azione sindacale*, Cedam, Padova, 1980, p. 386.

⁵ La Región del Véneto, situada en el Nordeste de Italia, comprende las provincias de Venecia, Verona, Padua, Vicenza, Rovigo, Belluno y Treviso.

⁶ Se trata de órganos tanto regionales como provinciales y locales del Ministerio de Trabajo; ostentan competencias relacionadas con el trabajo y también, aunque de forma más genérica, funciones de mediación y conciliación en los conflictos colectivos.

⁷ Se trata de las Confederaciones Sindicales de inspiración prevalentemente comunista (Confederación General Italiana de Trabajadores: CGIL), de origen católico pero carente de vínculos políticos precisos (Confederación Italiana de Sindicatos de Trabajadores: CISL) y de inspiración socialista y social-democrática (Unión Italiana del Trabajo: UIL). Las tres Confederaciones suscribieron en 1972 un pacto federativo de unidad con reflejo en la estructura organizativa de las mismas a todos los niveles. Dicho pacto fue roto en febrero de 1984.

⁸ Téngase en cuenta, en todo caso, que la petición de mediación puede ser hecha por más sujetos contemporáneamente (por ejemplo, por el sindicato provincial de sector y por el consejo de fábrica, organismo este último de carácter sindical pero elegido por y representativo de todos los trabajadores del centro o empresa).

⁹ La expresión es del Secretario general adjunto de la CGIL, Del Turco, en «Di scala mobile si può morire», *La Repubblica*, 28-10-1983.

¹⁰ La Confindustria es la asociación empresarial de los empresarios privados, mientras que la Intersind agrupa a las empresas con participación y control estatal.

¹¹ El número de peticiones de mediación regional por parte de los administradores locales es, sin embargo, inferior al número de las intervenciones de los mismos en la fase inicial del procedimiento de composición. El contraste confirma que el administrador local acompaña con frecuencia (pero no siempre) al conflicto en la fase de mediación regional.

¹² Por «primer acto de mediación» se entiende cualquier comportamiento, incluso de la mayor informalidad (al límite, un contacto telefónico o verbal) susceptible de iniciar el «iter» mediatorio.

¹³ El Inps es el Instituto Nacional de la Seguridad Social, la Sip, la Sociedad italiana que gestiona el Servicio telefónico, y el Enel, el Ente nacional de gestión de la energía eléctrica.

¹⁴ Vid. B. Veneziani, *La mediazione dei pubblici poteri nei conflitti collettivi di lavoro*, Il Mulino, Bologna, 1972, pp. 262 y ss.

¹⁵ En contra, Ranucci, «Attualità dell'intervento del Prefetto in materia di controversie di lavoro», en la revista *Nuova Rassegna*, 1983, n. 3/4, pp. 233 y ss., pero sin argumentos convincentes.

¹⁶ En esta línea, cfr. Fidanza-Treu, «La specificità della mediazione regionale: bilancio e prospettive», en «La mediazione...» cit., p. 265.

¹⁷ Cfr. Ghezzi-Romagnoli, *Il Diritto Sindacale*, Zanichelli, Bologna, 2.^a ed., 1983, p. 415.

¹⁸ Sobre el tema, Codini, «Altri interventi», en *Archivio ISAP 1983: la regionalizzazione*, Giuffrè, Milano, tomo II, p. 1466.

¹⁹ Ilustrativa al respecto es la mediación de la Región de Lombardía en un reciente conflicto, hecha posible merced a las oportunidades ofrecidas por un instrumento como la agencia «Lombardía Lavoro», organismo instituido por la Región para facilitar el encuentro entre oferta y demanda de trabajo; se trata de una agencia de carácter privado con control y financiación públicos. Sobre estos problemas, véase en general, Napoli, «Tutela dell'occupazione e politica del lavoro: il ruolo delle regioni negli anni '80. Modelli normativi a confronto», en la *Rivista Giuridica del Lavoro*, 1983, I, pp. 135 y ss.

²⁰ Sobre los límites de la función regional de mediación, cfr. también Regini e Regalia, «Sindacato, istituzioni, sistema politico», en AA.VV., *Relazioni industriali*, volumen colectivo editado bajo la dirección de G.P. Cella y T. Treu, Il Mulino, Bologna, 1982, p. 340.

La estructura ocupacional de Andalucía

por

Julio Rodríguez López*

SUMARIO: I. Introducción. II. Principales rasgos del mercado de trabajo en Andalucía. III. La estructura de la población activa y del empleo, por ramas de actividad económica. IV. El paro, por ramas de actividad económica y por grupos de edad. V. Un comentario a la estacionalidad de las series de empleo y paro de Andalucía, por sectores económicos.

I. Introducción

Los resultados de las Encuestas de Población Activa referidos a Andalucía hacen aparecer notables diferencias entre las series andaluzas y españolas. En los apartados que vienen a continuación se van a analizar los rasgos básicos del mercado de trabajo en Andalucía y la estructura ocupacional de los activos, la presencia del paro por ramas de actividad y los coeficientes estacionales de las series de empleo — EPA.

Como rasgos específicos más destacados figuran los siguientes: una tasa de paro superior a la nacional y una tasa de actividad sensiblemente inferior, lo que origina una situación global de empleo y paro netamente más negativa que la de las restantes Comunidades Autónomas. Los retrocesos del empleo han sido más intensos en Andalucía que en el resto de España desde el periodo de crisis. Se ha observado en Andalucía un descenso de la tasa de actividad entre 1976 y 1983, de forma que la pérdida de empleo no se traduce así en muchos casos en un aumento del paro, sino en un crecimiento de los inactivos. El empleo en Andalucía se concentra más en el sector primario y de servicios que en España, mientras que en la industria la proporción del empleo total es sensiblemente más reducida que a nivel nacional.

Los resultados de la EPA hacen aparecer para Andalucía una estructura ocupacional en la que, con respecto a España, es mayor el porcentaje de asalariados y es menor el porcentaje relativo a empresarios. Tales diferencias se derivan de la situación existente en la agricultura y construcción,

(*) Consejero de Economía e Industria del Gobierno Autónomo Andaluz.