

# LA POLITICA DE LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA EN MATERIA DE FORMACION PROFESIONAL

GONZALO JUNOY

Profesor Ayudante de «Organización Político-Administrativa Internacional», Universidad Complutense de Madrid.  
Colaborador de la *Revista de Educación* (MEC)

## I. INTRODUCCION: EL MARCO SOCIO-ECONOMICO

La formación profesional constituye dentro de la Comunidad Económica Europea (CEE) un sector enmarcable en el ámbito de la política social. La transcendencia y características de los problemas que surgen con la evolución social y económica de la Comunidad, justifican siquiera una referencia al contexto socioeconómico en el que la política comunitaria de formación profesional trata de abrirse paso. No debe olvidarse que las actividades comunitarias no pueden considerarse por sectores aislados. Inflación, moneda, competitividad, empleo, nivel de vida... son los aspectos diversos de una misma realidad.

Durante el primer decenio de funcionamiento de la CEE se dio prioridad al crecimiento económico hasta tal punto que un sector importante de la opinión pública identificaba el Mercado Común con las negociaciones aduaneras, los reglamentos agrícolas o la organización de determinados mercados. Esta visión respondía en buena medida a los objetivos de los responsables de los órganos comunitarios —preocupados casi exclusivamente por los problemas económicos—, y justifica las duras críticas que en diversos países se hicieron a la Comunidad y el sentimiento de insatisfacción y el poco entusiasmo mostrado con frecuencia hacia la obra comunitaria.

El cambio de perspectiva se produce cuando aparecen una serie de circunstancias adversas: grandes desequilibrios estructurales y regionales, distribución injusta de las rentas, aumento del paro... y como resultado, un índice creciente de agitación social, que llevaban al fracaso a la Comunidad. La exigencia moral y humana había sido perfectamente comprendida por los redactores del Tratado de Roma cuando asignaron como fin esencial de la Comunidad «mejorar constantemente las condiciones de vida y de empleo de sus pueblos..., reduciendo la separación entre las diferentes regiones y el retraso de los menos favorecidos». Esta afirmación es particularmente más cierta en una época en que la expansión económica no aparece ya como un fin en sí, sino que queda subordinada a que los frutos del crecimiento estén mejor repartidos.

El punto de partida de la nueva imagen que la Europa comunitaria debe dar al mundo arranca de modo inmediato de la toma de conciencia de que la Unión económica y monetaria a la que aspira la CEE es inútil si no viene acompañada de un claro progreso en las condiciones de vida y de trabajo. En efecto, el desarrollo de la política social comunitaria recibió un nuevo impulso con la declaración de los jefes de Estado o de Gobierno en la Conferencia cumbre de París (octubre 1972), según la cual: «una acción vigorosa en el ámbito social reviste la misma importancia que la realización de la unión económica y monetaria.» Se reconoce, por tanto, la necesidad de asegurar una coherencia y cohesión entre lo económico y lo social en el proceso de integración europea. El comunicado final de la Conferencia expresaba

la necesidad de dar un «rostro humano» a la Comunidad, declarando que el crecimiento económico no debía contemplarse como un objetivo en sí mismo, sino como un medio para reducir las disparidades en las condiciones de vida. La llamada para una acción vigorosa en el campo social significa por tanto, que la política social comunitaria ya no puede considerarse como un instrumento secundario encaminado a contrapesar los efectos sociales desequilibrados de la expansión de otras políticas de la Comunidad, sino como una política positiva, con entidad propia, que debe enfrentarse con las fuentes mismas de la desigualdad en lugar de intentar—de forma marginal y por medios puramente monetarios—corregir sus efectos.

La Conferencia de París definió un cierto número de objetivos prioritarios en el sector de la política social: adopción de una política coordinada en materia de empleo y de formación profesional; mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo; participación más estrecha de los trabajadores en la vida de la empresa; conclusión de convenios colectivos teniendo en cuenta la situación en los diferentes países miembros; coordinación y reforzamiento de las medidas encaminadas a proteger a los consumidores.

La elaboración de un programa de acción social que tradujese estos objetivos y declaraciones de principios fue uno de los mandatos que la Conferencia confió a la Comisión de las comunidades (1). Este programa debía estar confeccionado antes del 1 de enero de 1974 y, efectivamente, a fines de 1973, la Comisión presentó al Consejo de Ministros de la CEE un programa de acción social que recibió la aprobación del Consejo el 21 de enero de 1974.

Los objetivos de un pleno y mejor empleo en la Comunidad, a nivel nacional y regional; el mejoramiento de las condiciones de trabajo y una elevación del nivel de vida, y la participación de los interlocutores sociales (trabajadores y empresarios) en las decisiones económicas y sociales de la CEE, constituyen los elementos prioritarios de este programa.

## 1. El empleo

La preocupación por la realización del pleno y mejor empleo en los países miembros de la Comunidad se ha convertido en determinante de las opciones de todos los responsables de la política social europea. La situación social dentro de la CEE es alarmante. Los índices de desempleo que se registran en todos los Estados miembros han ido empeorando de forma muy sensible. En un año (30 de noviembre de 1973 a 30 de noviembre de 1974) el número de desempleados aumentó en la Comunidad en un millón, para alcanzar a finales de 1974 el total de 3,5 millones, es decir, un 4,5 por 100 de la población activa (2). Se trata de una cifra más elevada que lo que es habitualmente el caso en las fases comparables de la evolución coyuntural.

---

(1) La Comisión de las comunidades europeas es el órgano motor y ejecutivo de las mismas. Dispone de un amplio poder de iniciativa en la acción comunitaria. Está compuesta de 13 miembros designados de mutuo acuerdo por los Gobiernos. Es el órgano encargado de vigilar la aplicación correcta de los tratados europeos y velar por los intereses de la Comunidad en su conjunto. El Consejo, otro de los órganos comunitarios, está compuesto por los ministros de Asuntos Exteriores de los Gobiernos de los Estados miembros, pero pueden estar representados por los ministros técnicos cuando la naturaleza de las discusiones lo exige.

(2) Entre los más afectados figuran Italia, con más de un millón de desempleados (5,2 por 100 de la población activa); Alemania Federal, con 800.000 desempleados (3,5 por 100 de la población activa); el Reino Unido (sin Irlanda del Norte), con 630.000 desempleados (3,8 por 100 de la población activa). Dinamarca cuenta hoy con más de 80.000 desempleados, es decir, cerca del 10 por 100 de la población activa. El fenómeno reviste la misma importancia en Holanda (160.000 desempleados, un 40,5 por 100 más con

El análisis de las causas profundas de esta situación se presta a diversas interpretaciones, situación que por lo demás se ha dejado sentir con mayor intensidad en aquellos sectores de actividad particularmente sensibles a las variaciones coyunturales (3).

La reducción de la demanda como resultado, de una parte, de la inflación, y de otra, de las medidas tomadas por los Gobiernos para contener el alza de precios, así como la disminución de la producción como consecuencia de la supresión de gastos y de la supresión de inversiones, han conducido al aumento de los índices de desempleo.

Los cambios que se producen en la política comercial, la evolución monetaria internacional, las perspectivas de una integración monetaria y la política regional que persigue la Comunidad, constituyen un conjunto de factores que pesan fuertemente sobre el empleo. El alza de precios de las materias primas y la crisis energética redujeron las posibilidades de empleo en los países miembros de la CEE.

Paralelamente al aumento del paro y a la degradación de los intercambios para la mayoría de los Estados miembros (con excepción de Alemania Federal y el Benelux), la contribución exterior de la Comunidad evolucionó en un sentido desfavorable. No hay que olvidar tampoco que las repercusiones a corto plazo de la crisis económica difieren de un país a otro dentro de la Comunidad, puesto que existen diferencias notables, no solo en cuanto a las condiciones de aprovisionamiento petrolífero de cada país, sino también en cuanto a las disponibilidades de divisas susceptibles de cubrir los pagos exteriores. En Alemania Federal y en los países del Benelux el efecto global de la crisis de energía fue más limitado por la situación favorable de sus balanzas de pagos. Ello explica que estos Estados con superávit en sus balanzas se hayan decidido a emprender una política económica de estímulo de la demanda interna, reactivando las inversiones públicas y privadas, que repercuten positivamente en los países con balanzas de pagos deficitarias.

La crisis del petróleo provocó una ruptura en la evolución económica de los Estados comunitarios y de casi todos los países no miembros (4). Los

---

respecto a 1973), en Bélgica (125.000 desempleados, un 31,5 por 100 más) y en Irlanda (74.000 desempleados, un 22,7 por 100 más). El promedio de incremento en un año del índice de paro en el conjunto de la Comunidad ha sido del 38,4 por 100. Se cree que para 1975 la cifra total de miembros de la población activa que se encontrarán en paro se elevará a cuatro millones. Las cifras anteriores aparecen en el informe preparado por la Comisión Europea para la Conferencia tripartita entre representantes de los sindicatos, de los empleadores y de los ministros de asuntos sociales de los Nueve (celebrada en Bruselas en diciembre de 1974).

(3) La reducción de la demanda, el alza de precios de la energía, las políticas de restricción de créditos que los Gobiernos han instaurado para disminuir la inflación, se han dejado sentir principalmente sobre la industria del automóvil, las industrias productoras de bienes de consumo duraderos, las industrias textiles, el sector de la construcción.

(4) La crisis que se produce en el otoño de 1973 aparece en un año en que el fenómeno inflacionista ha sido particularmente importante a nivel mundial y a escala comunitaria. La penuria de los medios de producción, la de ciertas materias primas agrícolas y de productos de base, así como la subida de precios del petróleo, hizo necesario el aumento de los ingresos para salvaguardar el poder adquisitivo de los particulares; la principal causa de la inflación fue la presión de los costes, más que los excesos de la demanda. Las primeras consecuencias de la crisis consistieron esencialmente en una degradación de los términos de intercambio exteriores, en una nueva alza de precios y de costes en el interior de la Comunidad, y en nuevas tensiones sobre ciertas monedas de países comunitarios. El alza de precios del petróleo (en los últimos meses de 1973 los precios eran superiores en un 180 por 100 a su nivel de comienzos de 1973) precipitó los acontecimientos y ensombreció el panorama algo sombrío—por el contexto inflacionista en que se desarrolló—de las actividades económicas multiplicando los factores de incertidumbre.

A partir de 1967, la tasa media de inflación de la Comunidad que se caracteriza por una aceleración continua de los precios de los bienes de consumo, ha pasado del 2,7 por 100 en 1967 al 13,2 por 100 en 1974. Los datos disponibles indican que esta presión inflacionista oscila, en 1975, entre el 15 y el 20 por 100 en el Reino Unido, Irlanda, Italia, Dinamarca, Francia y Bélgica.

países exportadores de petróleo dispusieron a partir de 1974 de ingresos suplementarios considerables, del orden de los 60 millones de dólares, merced al alza de precios de este producto (5); por su parte, la Comunidad Económica Europea llegó en 1974 a un déficit de las balanzas de pagos de 17,5 millones de dólares. Parece, pues, evidente, que los grandes problemas que son la inflación, el descenso del nivel de empleo y el desequilibrio actual de las balanzas, no pueden resolverse más que por una acción común (por medio de medidas que contribuyan a mantener la cohesión a nivel comunitario), y no a través de decisiones aisladas y unilaterales de política nacional que agravarían la situación. Es ilusorio pensar que una solución a los problemas actuales puede encontrarse por cada país miembro fuera de la Comunidad o contra ella. La interdependencia de las economías obliga más bien a estrechar los lazos y a buscar puntos de convergencia (6).

Los tres sectores en peligro: los precios, el empleo y las balanzas de pagos, muestran que la CEE no se encuentra en una situación peligrosa de modificación coyuntural, sino que probablemente se halla en plena fase de mutaciones estructurales irrevocables que deberán producirse en numerosos campos, principalmente en las estructuras de la producción y del empleo.

## 2. La mejora de las condiciones de trabajo y nivel de vida

La Conferencia organizada por la Comisión Europea (Bruselas, diciembre 1974) sobre el tema general de la «Organización del trabajo, evolución técnica y motivación del hombre» tenía como uno de sus objetivos el análisis de las necesidades en el terreno de la calidad de la vida en el trabajo, en una sociedad dominada por la expansión de la ciencia y de la técnica. Los trabajos de esta conferencia, que reunió a más de 150 expertos procedentes de medios gubernamentales, patronales y sindicales, pusieron de relieve una

---

(5) La contrapartida de estos ingresos adicionales se encuentra en una deteriorización de las balanzas de pagos y en una pérdida de rentas reales de los países importadores.

(6) La crisis económica de la CEE ha puesto de manifiesto el peligro de que los Estados miembros adoptasen medidas unilaterales dirigidas a una devaluación de sus monedas con el propósito de asegurar una posición concurrencial ventajosa, o acciones restrictivas proteccionistas en materia de intercambios comerciales. Ante este riesgo real, la Comisión Europea estimó necesario, al empezar el año 1974, que el Consejo de Ministros hiciera una declaración afirmando la intención de los Estados miembros de abstenerse de estas medidas y pidió la consulta mutua entre los países en lo relativo a su política de cambio. Esta llamada a la solidaridad y la consiguiente necesidad de coordinar las políticas económicas y sociales nacionales a nivel comunitario, es tanto más importante si se tiene en cuenta no ya sólo que el objetivo común de la Unión económica y monetaria exige un enfoque global de los problemas, sino que también el desarrollo de la crisis ha afectado de forma desigual a los Estados miembros de la CEE.

En el texto final de la Conferencia cumbre de Jefes de Estado o de Gobierno de la CEE celebrada en París (9-10 diciembre 1974) se afirmaba que los «Jefes de Gobierno juzgan necesario reforzar la solidaridad de los Nueve, tanto por el mejoramiento de los procedimientos comunitarios como mediante el desarrollo de nuevas políticas comunes... y confirman que el objetivo de la política económica sigue siendo la lucha contra la inflación y la defensa del empleo... y destacan que en las actuales circunstancias debe concederse la máxima prioridad a la reactivación en la estabilidad, es decir, a una acción tendente a la vez, a la prevención de la recesión económica general y a la restauración de la estabilidad, siendo importante que tal acción excluya todo recurso al proteccionismo que, por sus efectos en cadena, podría comprometer la reactivación económica.» Más adelante se dice que: «... los Jefes de Gobierno han insistido en la urgente necesidad de convenir en común las políticas que vayan a emprender. Dichas políticas convergentes no tendrán sentido más que si responden a un objetivo de solidaridad comunitaria y si se apoyan en mecanismos permanentes y eficaces de consulta.»

En marzo de 1974, el Parlamento Europeo se declaraba convencido de que «la situación actual de la Comunidad, en la que los Estados miembros intentan superar las dificultades del momento recurriendo a medios nacionales, precipita a la institución comunitaria y a sus miembros ante peligros tales de los que sólo pueden resultar inconvenientes para todos». En su opinión, se imponía una acción común y medidas comunitarias. *Vid., Journal Officiel. Débats du Parlement Européen* núm. 173, mars 1974, pp. 59 y siguientes.

serie de hechos: las condiciones de trabajo válidas hace cuatro o cinco años son hoy inadecuadas; gran parte de los trabajos considerados como más ingratos corren a cargo de los trabajadores procedentes de países no miembros de la CEE, todo lo cual hace urgente la necesidad de articular un sistema de medidas concretas de actuación comunitaria.

Problemas como la mejora de las condiciones de higiene y seguridad en el trabajo; igualdad de remuneración para trabajadores de ambos sexos por un trabajo al que se atribuya un valor igual; la duración de la jornada laboral; la necesidad de dotar a las empresas de estructuras menos jerarquizadas; la participación de los trabajadores en la gestión de las mismas; las mejoras de las condiciones de alojamiento; el creciente enfrentamiento en las relaciones laborales; el medio ambiente; la incorporación a la sociedad de amplios sectores de la población hoy marginados (minusválidos, ancianos), etcétera, son temas de una sensibilidad muy acusada en Europa occidental, y se presentan hoy en el centro de las preocupaciones de una Comunidad que debe beneficiar a todas sus poblaciones de los resultados de la prosperidad.

### **3. Participación de los interlocutores sociales en las decisiones**

La instauración del diálogo entre los interlocutores sociales (empresas, sindicatos de trabajadores) y entre éstos y las autoridades públicas de los Estados miembros y las instituciones de la Comunidad, es uno de los objetivos que en los últimos meses concentra más el interés de la Comisión de las comunidades europeas, cuya función se limita en este campo a proporcionar la información y asistencia técnica solicitada por los interlocutores sociales para la preparación de las negociaciones colectivas.

La participación de estos interlocutores se trata de implantar tanto en las etapas de elaboración de las diversas políticas comunitarias que afectan más directamente a las condiciones de vida y de trabajo, como en el propio proceso de decisión a nivel comunitario, nacional y sectorial. Esta participación es hoy considerada dentro de la CEE como un fin en sí mismo y como un medio para asegurar la efectividad de las actividades de la Comunidad, particularmente en un momento en que los problemas económicos y sociales a los que aquélla tiene que hacer frente, se han visto agravados por los grandes desequilibrios existentes en el interior mismo de la Comunidad.

## **II. HACIA UNA POLITICA COMUNITARIA DE FORMACION PROFESIONAL**

### **1. Los primeros pasos**

La responsabilidad de la Comunidad Económica Europea en el ámbito de la educación emana directamente del Tratado de Roma, aunque se circunscribe a algunos importantes sectores: el mutuo reconocimiento de diplomas dentro de la estructura del derecho de establecimiento (art. 57), la tarea de promover entre los Estados miembros una estrecha cooperación en el campo de la formación profesional (art. 118) y el desarrollo de una política común de formación profesional (art. 128) (7). Del análisis de los términos empleados

(7) Art. 118. «Sans préjudice des autres dispositions du présent traité, et conformément aux objectifs généraux de celui-ci, la Commission a pour mission de promouvoir une collaboration étroite entre les Etats membres dans le domaine social, notamment dans les matières relatives: à l'emploi, au droit du travail

en estos dos últimos artículos se deduce el reconocimiento de la relación existente entre, de un lado, todos los aspectos de la política económica; de otro, entre la política social, y en particular, la política de formación profesional.

La primera toma de conciencia, a nivel comunitario, acerca de la necesidad de reorganizar la formación profesional hay que encontrarla en la decisión del Consejo de la CEE (2 de abril de 1963) formulando los *Principios generales sobre el desarrollo de una política común de formación profesional* (8). Este documento establece los principios que los Estados miembros y los órganos competentes de la Comunidad deberán aplicar al elaborar sus programas de formación profesional. La finalidad era obtener un modelo común de formación profesional en toda la Comunidad, es decir, un intento encaminado a armonizar políticas dentro de la CEE. La decisión del Consejo especifica que la política común de formación profesional debe tender hacia los objetivos fundamentales siguientes: «Realizar las condiciones que hagan efectivo para todos el derecho a recibir una formación profesional adecuada; organizar a su debido tiempo los medios de formación apropiados para proporcionar la fuerza laboral necesaria para los diferentes sectores de la actividad económica; sobre la base de la enseñanza general, ampliar la formación profesional de modo que se favorezca el desarrollo armónico de la persona, así como la satisfacción de las exigencias derivadas del progreso técnico, de las innovaciones en la organización de la producción y de la evolución social y económica...»

La libre circulación, la unión y el desarrollo del mercado de trabajo exigen una programación del propio mercado y una armonización de los criterios de formación y de los niveles profesionales. El intercambio de estudios y de experiencias sobre los costos y métodos de formación profesional no constituye solamente una ayuda recíproca para los Estados de la Comunidad, sino que también responde al criterio de racionalización de las estadísticas sobre las disponibilidades de mano de obra y sobre la demanda de las diversas categorías de profesionales.

Por lo demás, conforme al principio cuarto de la decisión se creaba un Comité consultivo en materia de formación profesional, compuesto de representantes de los Gobiernos y de los interlocutores sociales (organizaciones patronales y sindicatos). La tarea de este Comité se reveló con el tiempo fructífera tanto por constituir un canal de comunicación entre la Comisión Europea y los Estados miembros como por el hecho de su composición tripartita. Sin embargo, la decisión del Consejo no encontró los medios para darle cumplimiento. Ciertamente que las reformas parciales que se realizaron en los países miembros en el sector de la formación profesional poco después de la promulgación de esta decisión, no iban en contra de ella. Pero la realidad es que todavía en ese momento la formación profesional no pasaba de

---

et aux conditions de travail, à la formation et au perfectionnement professionnels, à la sécurité sociale, à la protection contre les accidents et les maladies professionnelles, à l'hygiène du travail, au droit syndical et aux négociations collectives entre employeurs et travailleurs...»

Art. 128. «Sur proposition de la Commission et après consultation du Comité économique et social, le Conseil établit les principes généraux pour la mise en œuvre d'une politique commune de formation professionnelle qui puisse contribuer au développement harmonieux tant des économies nationales que du marché commun.» En el sector agrícola, las actividades comunitarias de formación profesional encuentran su legitimación en el artículo 41 del Tratado que prevé expresamente, en el marco de la política agrícola comunitaria, una coordinación eficaz de los esfuerzos emprendidos en los sectores de la formación profesional, de la investigación y de la vulgarización agronómica.

(8) *Official Journal of the European Communities*. «General Principles for implementing a common vocational training policy.» Decision of the Council, 63/266, núm. 63, 20 april 1963, p. 1338.

ser objeto de buenas declaraciones de intenciones, y de hecho, a nivel de las políticas educativas nacionales y de la propia CEE, quedó relegada a un segundo plano. Los escasos recursos humanos y financieros con que contó el Departamento de Orientación Vocacional y Formación Profesional de la Comunidad, apenas permitieron cumplir algunas de las tareas encomendadas a la Comisión Europea en 1963 ni realizar el primer programa de formación profesional propuesto en 1965.

## 2. Orientaciones para un programa de formación profesional

No es, pues, extraño, que el Consejo de la CEE cuando dictó (26 de julio de 1971) las *Orientaciones generales para la elaboración de un programa de actividades a nivel comunitario en materia de formación profesional* reconociese que la decisión de 1963 «no había producido los resultados deseados» (9). En efecto, hasta 1971 la tarea efectuada a escala comunitaria en el ámbito de la formación profesional consistió fundamentalmente en estudios, seminarios, intercambios de puntos de vista. Poco se había progresado en el plano de las realizaciones concretas, hasta el punto de que la formación profesional se encontraba aún en la fase preparatoria.

Este documento expone la doctrina de la que se inspira la Comunidad e indica la amplitud del programa de actividades a realizar a escala comunitaria. Las «Orientaciones generales» parten de la convicción de que la formación profesional es un sector prioritario en la política global de la CEE: «La extensión y la calidad de la formación profesional dispensada en beneficio tanto de los jóvenes como de los adultos en los diferentes niveles de cualificación, constituyen uno de los campos claves para el desarrollo futuro de la CEE. El objetivo debería ser proporcionar a toda la población los medios de formación, de perfeccionamiento y de educación permanente, de carácter general y profesional, adecuados para permitir a cada uno desarrollar su personalidad y proseguir una carrera profesional en una economía cuyas necesidades están en constante evolución».

La evidencia de que en el ámbito comunitario la labor realizada en el sector de la formación profesional ha sido ineficaz e insuficiente y, de poca entidad, la constatación de la relación existente entre educación y desarrollo económico, y la aceleración en los últimos años de los cambios económicos, tecnológicos y sociales, impulsaron al Consejo a establecer estas orientaciones generales para que sirvieran de guía a la Comisión Europea a la hora de elaborar un nuevo programa de actividades, cuyo propósito final «sólo puede ser una política común de formación profesional, realizada en el marco de una política del empleo..., respetando al mismo tiempo las demandas de educación general y de movilidad social. Este programa debería tender hacia una progresiva reducción de la distancia entre los niveles de educación y formación dentro de la Comunidad» (10).

---

(9) General guidelines for the development of the programme for vocational training at Community level. Official Journal, núm. C81, 12 august 1971, p. 5.

(10) El documento del Consejo tras exponer los principales problemas sociales, económicos y educativos a los que tienen que hacer frente los trabajadores, empresarios, formadores, etc., se detiene en el análisis de los dos capítulos a los que el programa de actividades debería conceder particular atención: el desarrollo del intercambio de información y cooperación a nivel comunitario y las actividades específicas para armonizar los diferentes niveles de educación y formación. En cuanto al primero, se señala que este intercambio informativo entre los Estados miembros debería incluir la legislación sobre el tema, el estado de la investigación sobre las necesidades de formación, la modernización del apren-

El texto aludido reconoce la existencia de una correlación entre la educación general y la formación profesional: «Las acciones a emprender deberían atribuir toda su importancia a la interdependencia creciente entre educación general y la formación profesional y técnica. En efecto, existen dos tendencias: la que aboga por una prolongación de la escolaridad y la que se inclina por la necesidad de asegurar una formación permanente. Por ello, es importante examinar... los elementos siguientes: medios tendentes a facilitar el paso de la educación general a la formación profesional; el incremento y mejora de las posibilidades de información y orientación profesionales; reformas de los sistemas educativos y de formación profesional que se están llevando a cabo en los Estados miembros.»

Las «Orientaciones generales» del Consejo aparecen en un momento en que las nuevas condiciones socioeconómicas de Europa, el progreso de las ciencias didácticas y pedagógicas y las nuevas tecnologías, confieren a los problemas de la formación profesional un carácter diferente. Con la industrialización, la formación profesional adquiere un papel preponderante en las empresas. Un nuevo concepto de formación profesional muestra claramente el cambio de orientación y de objetivo producido. No es solamente la preparación técnica lo que únicamente interesa, sino también la formación del hombre que accede a la profesión. Por ello, el nuevo modo de concebir la formación profesional integra educación y profesión, escuela, en general y preparación profesional. Esta perspectiva, de la que se hacen eco los textos comunitarios, implica que la formación profesional sea tarea de toda la colectividad y no sólo de las empresas privadas, más inclinadas a formaciones puramente técnicas y sectoriales.

A partir de la Conferencia de Jefes de Gobierno (París, octubre 1972) la preocupación principal de la Comisión Europea, en el sector social, va a ser la redacción de un proyecto de programa de acción antes del 1 de enero de 1974, que dé cumplimiento a las decisiones tomadas en la cumbre de París. Formando parte de este programa de conjunto en materia social, y siguiendo las orientaciones generales del Consejo, la Comisión Europea presentó al Consejo al terminar el año 1972 un memorándum sobre las *Primeras medidas para la realización de una política común de formación profesional* (11).

Este informe, elaborado en cooperación con el Comité consultivo de formación profesional, describe minuciosamente los proyectos prioritarios y las acciones a emprender en cada proyecto. Para ello la Comisión Europea identificó previamente tres tipos de problemas, «para los cuales la acción comunitaria puede constituir una aportación al plano de la información, proporcionar una contribución al estudio de ciertos aspectos determinantes, alimentar la colaboración comunitaria entre los Gobiernos y los medios interesados de los países miembros y, en fin, contribuir a la solución de los problemas de formación prioritarios, relativos a ciertas categorías de personas, ciertos sectores económicos y ciertas regiones», y concretó posteriormente los proyectos que debían emprenderse. Los tres tipos de problemas son:

---

dizaje, las facilidades concedidas a quienes emprenden estudios de formación profesional, el estudio de los costos de la formación profesional y los problemas de financiamiento, etc. El segundo indica como acciones a realizar, entre otras: el análisis del contenido de los niveles de cualificación pedidos en la industria y comercio, lista de los principales medios para la formación profesional y la educación permanente, desarrollo de los métodos adecuados para la armonización de los niveles de formación.

(11) Communautés européennes. Parlement Européen: Documents de séance 1972-1973. Document 239/72. Communication sur les Premières mesures en vue de la mise en oeuvre d'une politique commune de formation professionnelle. Bruxelles-20 décembre 1972.

1. La evolución de las políticas nacionales, de las estructuras y de la organización de la formación profesional.
2. La adaptación de la metodología de la formación.
3. Los problemas de formación prioritarios relativos a ciertas categorías de personas, ciertos sectores económicos y ciertas regiones.

### **3. Nuevo impulso a la política comunitaria de formación profesional**

Cuando a fines de 1973 la Comisión Europea presenta al Consejo el programa global de acción social, los problemas de la formación profesional reciben en él un tratamiento importante, incorporándose nuevas medidas al memorándum citado. A pesar de que el programa global no había sido aún aprobado por el Consejo y de la escasa disponibilidad de medios financieros y de personal de que disponía la Comisión Europea para tratar los múltiples aspectos de la formación profesional, algunos de los estudios y actividades previstas pudieron ya realizarse durante el año 1973.

Como ya quedó señalado al comienzo de este trabajo, la situación económica y social de la Comunidad en los últimos meses de 1973 y comienzos de 1974 se agravó peligrosamente. Los efectos de la crisis afectaron más desfavorablemente a determinadas categorías socioprofesionales. Los jóvenes que abandonan la escuela experimentan más dificultades en encontrar un empleo. Los trabajadores de edad avanzada se ven expuestos al paro tecnológico. Miles de trabajadores emigrantes han perdido su empleo como consecuencia del paro (12). La movilidad social y geográfica provoca grandes éxodos de un sector a otro, especialmente de la agricultura hacia la industria, de ésta hacia los servicios, sin contar las grandes migraciones del campo a la ciudad, de una región y de un país hacia otro. Ello trae consigo que las antiguas profesiones se vean rápidamente desfasadas, lo que unido al aumento del paro exige un proceso de adaptación y de reconversión que hace más urgente una política comunitaria de formación profesional.

El 21 de enero de 1974 el Consejo de Ministros de la Comunidad aprueba el programa de acción social propuesto por la Comisión Europea. Este programa fija entre sus objetivos la realización de una política común de formación profesional. El programa está dividido en tres etapas. Entre las medidas prioritarias seleccionadas por el Consejo para la primera etapa del programa (1974-1976) figuran varias acciones comunitarias principales de readaptación profesional que afectan a un sector de la población hasta ahora marginado: los minusválidos. El número de minusválidos, físicos y mentales, que tienen necesidad de ayuda de una manera u otra, se sitúa entre doce y quince millones. Las estadísticas disponibles no permiten dar una cifra exacta. Estas personas que hasta hace poco tiempo no estaban en disposición de trabajar o que tuvieron que dejar su trabajo en razón de su incapacidad, tendrán en

---

(12) El número de trabajadores emigrantes experimentó un fuerte aumento en la CEE en el transcurso de la última década, en 1973, el número de trabajadores emigrantes en su mayoría sin cualificación profesional, excedía de seis millones, tres cuartas partes de los cuales procedían de países ajenos a la Comunidad. Si se tienen en cuenta las familias de esos trabajadores la población inmigrada en la Comunidad pasa probablemente, de diez millones de personas, lo que representa el 4 por 100 de la población total. La presencia de estos trabajadores ha permitido colmar las lagunas creadas por el desarrollo de una sociedad industrial. Sin embargo, carentes de preparación profesional, alojados, en ocasiones, en viviendas miserables, desprovistos de garantías laborales, se ven discriminados en sus condiciones de vida y de trabajo. La Comisión Europea, consciente de que «a largo plazo, tal situación resulta intolerable, humillante para los trabajadores y peligrosa para la Comunidad» ha incluido en su programa de acción social propuestas concretas en favor de los trabajadores emigrantes y sus familias.

adelante la posibilidad de adquirir una formación profesional o ser readaptados, a fin de poder trabajar en condiciones de trabajo normales en el seno de la Comunidad (13).

La voluntad política del Consejo de Ministros de la CEE (Resolución de 21 de enero de 1974) de realizar la política común de formación profesional adoptada en 1963, se manifiesta con una de las medidas más importantes que la Comunidad ha aprobado en materia social: la creación de un *Centro Europeo de Formación Profesional*, con sede en Berlín, cuya finalidad esencial será promover y desarrollar la formación profesional y la formación permanente a nivel comunitario.

La Comisión Europea, al proponer al Consejo la creación de este Centro (14), expresa la importancia de este instituto, que permitirá a la Comunidad «poder contar con la colaboración más estrecha de un organismo comunitario especialmente equipado en hombres y en material para realizar las acciones esenciales en los campos de la documentación y de la información, de la investigación y de la experimentación en tanto que soporte técnico y científico para la realización de una política común de formación profesional... El Centro se concibe esencialmente como un organismo motor que debe desempeñar principalmente el papel de catalizador de las orientaciones innovadoras en interés de un desarrollo armónico de la formación profesional en el sentido más amplio, en el seno de la Comunidad».

Por consiguiente, las funciones atribuidas a este organismo, al que se dota de personalidad jurídica propia y autonomía funcional, pueden sintetizarse en dos:

- 1.º Servir de elemento de apoyo técnico a los servicios de la Comisión Europea en materia de formación profesional.
- 2.º Favorecer el intercambio de informaciones y de experiencias en el sector de la formación profesional contribuyendo al desarrollo y a la coordinación de la investigación (15).

Para asociar más estrechamente a los colaboradores sociales en las actividades del Centro, éste estará administrado por un Consejo de administración, de estructura tripartita (representantes de la Comisión Europea, de las organizaciones de patronos y de los trabajadores). Además, existirá un comité de expertos, compuesto esencialmente de altos expertos, designados por los Estados miembros, llamado a pronunciarse sobre el proyecto de programa anual de trabajo que debe someterle al Consejo de administración.

---

(13) Los objetivos y la organización de esta iniciativa comunitaria para la readaptación profesional de los minusválidos aparecen con detalle en el *Journal Officiel des Communautés Européennes*, Luxembourg, vol. 17, núm. C80, 9 juillet 1974, pp. 30-32.

(14) Commission des Communautés Européennes. Création d'un Centre Européen de Formation Professionnelle, COM (74) 352 final. Bruxelles, 27 mars 1974. Está previsto que el Centro comience a funcionar en julio de 1975, corriendo su financiación a cargo del presupuesto de la Comunidad.

(15) Las orientaciones y la definición de la política común de formación profesional siguen siendo competencia de los órganos comunitarios conforme al Tratado de Roma.