

LA POLÍTICA SOCIAL DE LA COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA.

Luis Gabriel Martínez Rocamora

Resumen.- Se examina en este artículo la labor realizada por la Comunidad Económica Europea para conseguir un nivel de protección social de los trabajadores pertenecientes a sus países miembros. Labor que se caracterizó tradicionalmente por sus olvidos y deficiencias y que, en años posteriores, adquirió mayor relevancia al aceptarse la construcción de un "espacio social europeo". El protagonismo que se ha dado en esa construcción a las partes sociales, los imperativos sociales de un mercado laboral único cada vez más cercano y, por último, los intentos de aprobación de una Carta Comunitaria de Derechos Sociales completan el estudio.

I. Introducción

Los intentos europeístas que proliferaron en los años posteriores a la II Guerra Mundial posibilitaron la creación del Consejo de Europa (1949) y, posteriormente, de las Comunidades Europeas. La ya histórica *Declaración Schuman*, que contenía la propuesta del Gobierno Francés para "colocar el conjunto de la producción franco-alemana del carbón y del acero bajo una alta autoridad común en una organización abierta a la participación de los demás países de Europa", dió lugar a un movimiento de rápidas negociaciones que condujeron a la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), mediante el Tratado de París de 18 de abril de 1951. Pasos posteriores —con intentos frustrados incluidos— condujeron a la Reunión de Messina de junio de 1955, en donde los Ministros de Asuntos Exteriores de Francia, la República Federal Alemana, Bélgica, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos decidieron crear un comité intergubernamental de expertos encargado de estudiar las posibilidades de establecer un mercado común general. Este nuevo *rélançe européenne* llevó a que el 25 de marzo de 1957, en Roma, se firmaran los Tratados Constitutivos de la Comunidad Económica Europea (CEE) y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA o EURATOM). Años más tarde, aquellos seis países unidos pasaron a ser nueve (1973) y diez (1981), para, por fin, en 1986, tras la integración de España y Portugal, constituir lo que se denomina la "Europa de los doce"¹.

(1) Cfr. RODRIGUEZ IGLESIAS, G.C. "Las Comunidades Europeas". En DIEZ DE VELASCO, M. Instituciones de Derecho Internacional Público. Vol. II. 6ª ed. Madrid, 1988. págs. 325 y ss. La bibliografía existente sobre el proceso histórico de integración es abundante y documentada. Vid. la señalada en las págs. 340 a 345 de la obra cit. Respecto a la política social europea antes de la constitución de la C.E.E. y especialmente referida a la labor del Consejo de Europa, cfr. ORSELLO, G.P. Lavoro e politica sociale nella Comunità Europea. Palermo, 1983. págs. 130 a 145.

Entre los objetivos comunes que inspiraron la estructura institucional de las Comunidades destacaba la idea de la progresiva integración económica y política de los Estados miembros. Ambos objetivos, sin embargo, no han alcanzado nunca el mismo grado de desarrollo. Mientras la unión económica es casi una realidad, la consecución de la "Unión Europea" como Comunidad Política es un objetivo todavía lejano. Es precisamente en este contexto europeísta, de objetivos y principios, en el que hemos de situar el conjunto de disposiciones de derecho comunitario del trabajo. En él coexisten, de forma interdependiente, pero claramente diferenciados, dos bloques de medidas sociales. En primer lugar, un tipo de normas definidas *ratione personae*, que toman como punto de partida al trabajador migrante y se dirigen a disciplinar su estatuto laboral (actividad, derechos y obligaciones) y, en segundo término, otro bloque de declaraciones, más genéricas, que tienen por objeto favorecer una política social europea, mediante la mejora progresiva de las condiciones laborales de todos los trabajadores de la Comunidad². La consecución de los objetivos señalados en este segundo bloque normativo impone a los Estados comunitarios una actuación coordinada cara a la construcción de la Europa del siglo XXI.

Se ha escrito, sin embargo, que "existe en lo social europeo, al igual que en lo político, un importante déficit"³. Por ello, debe señalarse como un hito fundamental en la construcción europea, la presentación, en noviembre de 1981, recién designado presidente de la República francesa François Mitterrand, del "Memorandum del Gobierno Francés sobre la reactivación europea". En él se establece la necesidad de tomar medidas en orden a la construcción de un *espacio social europeo*. Noción que, así introducida, se concretaba en tres objetivos principales: a) situar el *empleo* en el centro de la política social comunitaria; b) intensificar el *diálogo* social dentro y fuera de la empresa y c) mejorar la cooperación y la concertación en materia de *protección social*⁴. A partir de ese momento el concepto de "espacio social europeo" no dejará a casi nadie indiferente, pues introduce -como veremos- un nuevo impulso para la consecución de los objetivos sociales antaño adoptados. Pero para llegar a este punto habrían de pasar todavía algunos años y muchos acontecimientos, entre ellos una crisis económica de graves efectos para las economías de los países integrantes de la Comunidad.

(2) Cfr. POCAR, F. *Diritto Comunitario del lavoro*. Padova, 1983. págs. 6 a 8.

(3) GOMIS, P.L. *El espacio Social Europeo y su evolución de 1981 a 1989*. En *Política Social de la Comunidad Europea*. Vol. I. Ministerio de trabajo y Seguridad Social. Madrid, 1989. pág. XLI. Esta publicación, de tres tomos y un anexo, contiene los documentos más importantes para el estudio del tema que nos ocupa. En adelante, realizaré las citas de esa documentación haciendo referencia a su orden numérico por año y págs. También pone de relieve la subsidiariedad de los temas sociales respecto a los económicos y realiza un breve análisis de cada uno de los apartados de la política social: PEREDO, J.A. "La política social comunitaria". En *Política Social de las Comunidades Europeas*. (IV Jornadas Nacionales de Estudio. Comité Español para el Bienestar Social). Madrid, 1986. págs. 23 y ss. La misma subordinación en el campo de la Seguridad Social: AZNAR LOPEZ, M. "Seguridad Social y comunidades Europeas". *Ibid.* págs. 65 y ss.

(4) Vid. el texto del Memorandum en *Política Social...* cit. Vol. I. Doc. 1/81. págs. 3 a 9.

II. Los tratados fundacionales de la CEE y la política social comunitaria

Casi todos coinciden en afirmar que el objetivo prioritario de las Comunidades Europeas, fruto de la inspiración liberal que los propició, ha sido, desde sus inicios, de carácter fundamentalmente económico⁵. En la Europa de la postguerra, la mayoría de los gobiernos se preocuparon sobre todo de la reconstrucción económica. No es pues para sorprenderse el que, al elaborarse los Tratados, la atención de sus fundadores se concentrara especialmente en estos objetivos.

De ahí que, los autores del Tratado de Roma⁶ dieran muestras de un espíritu francamente innovador al reconocer las necesidades de una acción comunitaria en el terreno social, aunque nos parezcan hoy en día insuficientes las declaraciones en este sentido. Así, por ejemplo, el Preámbulo establece la necesidad de "asegurar por una acción común el progreso económico y social de sus países" y de la "mejora constante de las condiciones de vida"; el art.123 (y el 3, apartado i) dispuso la creación de un Fondo Social para mejorar las posibilidades de empleo; el 48 estableció un principio de no discriminación en el empleo entre los trabajadores de los Estados miembros; el Título III de la Tercera Parte se denomina, además, "Política Social". En él se encuentran, entre otros, los arts. 117 que, en su primer párrafo, dispone que los Estados miembros convienen en la necesidad de promover la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de la mano de obra", a fin de conseguir su equiparación por vía del progreso. El art. 118 encomendó a la Comisión Europea la tarea de promover una estrecha colaboración con los Estados en materias relacionadas con el empleo, el derecho laboral y las condiciones de trabajo, la formación profesional, seguridad social, salubridad del trabajo, etc. Medidas que se refuerzan con la declaración del principio de igualdad de retribución con independencia del sexo del trabajador (art. 119) y la obligación de los Estados de procurar una equivalencia entre los regímenes nacionales de vacaciones retribuidas (art. 120).

Como puede observarse, los aspectos sociales no son totalmente ajenos a los tratados fundacionales⁷, sin embargo no dibujaron una política so-

(5) Cfr. a modo de ejemplo, RODRIGUEZ-PIÑERO, M. "Dimensión social del Mercado Interior (I)". Relaciones Laborales. 1989. nº 1. pág. 1. MANCINI, F. "Derecho del Trabajo y Derecho Comunitario". Relaciones Laborales. 1986. núm. 4. pág. 175. FRAGA IRIBARNE, M. "La dimensión social de la Europa Comunitaria". Revista Española de Derecho del Trabajo. 1989. núm. 37. págs. 20-21 y HUERTAS BARTOLOME, T. "La dimensión social del mercado interior europeo y la construcción de una nueva política social comunitaria" Actualidad Laboral. 1989. núm. 25. pág. 323 y GOMIS, P.L. Aspectos sociales de la integración de España en las Comunidades Europeas. Madrid, 1979. págs. 19 a 22.

(6) Vid. el texto auténtico del Tratado CEE en BOE de 1 enero de 1986. Págs. 366 y ss.

(7) Sobre el contenido social de los Tratados, cfr. LYON-CAEN, G. y LYON-CAEN, A. Droit-Social International et Européen. Dalloz. 6ª ed. París, 1985. págs. 179 y ss. SALA FRANCO, T. y RAMIREZ MARTINEZ, I. Introducción al Derecho Social Comunitario. Valencia, 1986 págs.

cial comunitaria en sentido estricto. De hecho, las disposiciones del Tratado relativas a la política social (arts. 117 a 128) tenían como único objetivo impedir las distorsiones de competencia que pudieran producirse en el caso de que los Estados miembros conservaran regímenes sociales distintos. La parte "social" es realmente sucinta en comparación con las disposiciones referidas a la Unión Aduanera o al establecimiento de una política agraria y de transportes común. El Fondo Social Europeo fue un instrumento destinado a incrementar la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores: no constituía por ello sino un medio bastante limitado de mejora de sus condiciones sociales. Por último, tampoco se define ningún poder o instrumento destinado a solucionar problemas tan importantes como la vivienda o el paro⁸.

Sus declaraciones quedaban, en fin, excesivamente diluidas en meras tareas de promoción y sujetas, en determinadas materias, a la necesidad de obtener unanimidad en las decisiones (art. 100). En definitiva, se trataba de objetivos y principios generales que no encontraron después una adecuada traducción normativa y unas instituciones destinadas a afrontarlos⁹. Sólo algunos aspectos dieron lugar a una auténtica dimensión comunitaria del tema. Entre ellos destaca la igualdad de salario entre hombre y mujer y ello, más por la encomiable labor interpretativa del Tribunal de Justicia, que por una voluntad política y legislativa de procurarla¹⁰. "Incluso un tema estrictamente comunitario —ha escrito RODRIGUEZ-PINERO—, el de la libre circulación de trabajadores (arts. 48 a 51), dará lugar más bien a actuaciones comunitarias de signo negativo, de eliminación de obstáculos, que a medidas positivas para resolver los problemas sociales derivados del ejercicio del derecho de esa libre circulación". En consecuencia, "no cabe hablar propiamente de una política social comunitaria"(...) en tanto que "las medidas previstas son sólo para impedir distorsiones económicas a causa de las divergencias en las políticas sociales nacionales"¹¹.

56 a 61. Más específicamente referidos a los Tratados de la CECA y de la CEEA, vid. ORSELLO, G. P. *Lavoro e politica...* cit. págs. 149 a 151.

(8) Cfr. COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. *La Política Social de la Comunidad Europea*. Documentación Europea. Luxemburgo, 1978. págs. 3 a 6.

(9) Cfr. ORSELLO, G. P. *Lavoro e politica...* cit. págs. 155; 157 y 224 y ss. Como ha expresado VALTICOS, N. "Las principales debilidades de la acción comunitaria en el campo social parecen residir en la insuficiencia y carácter fragmentario de los textos comunitarios relativos a la mejora de las condiciones de trabajo y de vida, en la ausencia de una verdadera política social, en la subordinación de la acción social a las finalidades económicas del Tratado y en la ausencia de una voluntad política de los Estados miembros en esa acción, por razones, entre otras, de carácter financiero". *Droit International du Travail*. Dalloz. 12^a ed. París, 1983, pág. 161.

(10) Cfr. ORTIZ LALLANA, M. C. "El principio de igualdad salarial y las discriminaciones indirectas por razón de sexo en el ordenamiento comunitario y en España". *Revista Española de Derecho del Trabajo*. 1987. núm. 29. págs. 77 y ss. ALONSO LIGERO, M. S. "La no discriminación laboral por razón de sexo". En *CEOE. La Europa de los doce. Normas y bases de la nueva política laboral*. Madrid, 1987. págs. 157 y ss. De singular interés: LAURENT, A. "Le droit communautaire européen et l'égalité de traitement". *Revue Internationale du Travail*. Vol. 121. 1982. núm. 4.

(11) "La dimensión social... (I)" cit. págs. 1-2.

III. Los años del olvido de la política social

Los aspectos señalados dieron pie para el desarrollo puntual de algunos temas sociales, tales como los ya indicados de formación profesional, no discriminación salarial, seguridad e higiene en el trabajo y libre circulación de los trabajadores¹². Con las restricciones antes señaladas, la actuación comunitaria fue plasmándose en un discreto número de instrumentos normativos (reglamentos, directivas, decisiones, recomendaciones y dictámenes) en comparación con los previstos para otras áreas.

La década de los sesenta fue de un crecimiento económico y prosperidad sin precedentes, pero, al tiempo, se puso de relieve que el mero crecimiento económico no había permitido resolver, por sí solo, todos los problemas sociales producidos por la integración. Era evidente que ciertos sectores y determinadas regiones de la Comunidad no habían sacado suficiente provecho del crecimiento económico general: las nuevas riquezas no se habían distribuido equitativamente, en muchas regiones las condiciones de vida y de trabajo no se habían mejorado, las mujeres seguían siendo objeto de discriminaciones laborales, no se había eliminado la miseria y los trabajadores emigrantes, de quienes dependía cada vez más el mantenimiento del nivel de vida comunitario, seguían siendo tratados como ciudadanos de segunda clase¹³.

Los años setenta supusieron además una dura prueba para la supervivencia de los planteamientos iniciales. La misma política comunitaria sufrirá una crisis de identidad y un proceso de oscurecimiento paralelo a los nuevos problemas sociales que iban intruduciéndose. A pesar de los objetivos de progreso económico y social adoptados, la realidad se encargó de poner de manifiesto que el mismo concepto de "Welfare State" podía quebrarse. La crisis económica agravó la situación de amplios grupos de individuos de escasos recursos económicos, así como del subproletariado de las regiones europeas menos desarrolladas, de los emigrantes procedentes de las mismas y, muy especialmente, de los desclasados y marginados por el paro persistente¹⁴. Ello hacía necesario un cambio de actitud por parte de la CEE.

(12) Cfr. el Derecho derivado sobre estas cuestiones en Política Social... cit. Vol. II, T. II y III. Sobre "seguridad e higiene", vid. GONZALEZ DE LENA ALVAREZ, F. "Lamateria laboral de seguridad e higiene en las Directivas comunitarias". Relaciones Laborales. 1989. núm. 10. págs. 88 yss. y PASTOR RODRIGUEZ-PONGA, J. "La seguridad e higiene en el trabajo". CEOE. La Europa de los doce... cit. págs. 169 y ss.

(13) Cfr. COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. La política social de la Comunidad... cit. pág. 6.

(14) Algunos datos relevantes en ZABARTE, M.E. "Otros aspectos de la política social comunitaria: jóvenes, minusválidos, pobreza". En Política Social de Las Comunidades... cit. págs. 87 a 105 y BAILLO, V. y CRESPO, F. La Europa social. Pamplona, 1987. págs. 85 a 94. Destacaré únicamente la descripción que al respecto realizó la propia COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: "Ha ascendido vertiginosamente la cifra de parados, y más o menos por doquier los 'hermosos ideales' de la Comunidad -labrar una Europa de rostro humano, proteger el medio ambiente, mejorar la calidad de vida- han de pasar a segundo término en

De ahí que, en 1974, aparezca el primer programa de Acción Social de la Comunidad, que da forma a una nueva voluntad política de cooperación social¹⁵. Los objetivos del Programa estaban centrados en la realización del pleno y mejor empleo y se diseñaban una serie de medidas concretas. Se establece también, sin embargo, que todas estas actuaciones comunitarias tendrán un carácter subsidiario con respecto a las políticas sociales de carácter nacional y que no establecen un diseño de medidas comunitarias de política social. Aparecerán una serie de temas de tinte social, tales como los relativos a los trabajadores migrantes, reducción del tiempo de trabajo, igualdad de trato entre hombre y mujer, formación profesional, protección en caso de despidos colectivos, insolvencia de empresas y fusiones o transmisiones de las mismas. Es también la etapa del fracaso en dos grandes temas: la no aprobación del Estatuto de la sociedad europea y el de la Quinta Directiva de aproximación del Derecho de Sociedades¹⁶.

A finales de la misma década aparecen dos informes de vital importancia para nuestro tema: el titulado "Concepciones económicas y sociales de la Comunidad" que fue publicado en Bruselas en noviembre de 1979 y el llamado "Informe Richonnier-Moreau". El primero fue elaborado por un grupo de expertos independientes a solicitud de la Comisión. El grupo de autores estaba presidido por una personalidad que a partir de este momento va a ser el alma del espacio social europeo: Jacques Delors, actual presidente de la Comisión. Del informe elaborado pueden resaltarse algunas frases de singular fuerza, tales como la siguiente: "el subempleo masivo y permanente constituye un especial mal que roe los valores fundamentales —y, en principio, el propio valor del trabajo— sobre el que ha reposado el desarrollo de la economía y el progreso social (...) Ello exige la *necesidad de reequilibrar la Comunidad* con formas que hay que encontrar y en *campos tan diversos como el control del buen funcionamiento de los mercados (...), la política regional y la coherencia de algunos proyectos sociales*"¹⁷. Como puede observarse, se estaba poniendo de manifiesto que la situación de crisis exigía una actuación conjunta en una serie de espacios entre los que destacaba, junto al económico, el social. Es precisamente en el segundo in-

espera de una reactivación económica. Muy pronto tuvo que afrontar la Comunidad un aumento masivo del paro coyuntural (...). A fines de 1974 la CEE contaba con cerca de 4 millones de parados. Los ramos más afectados eran el automovil, el textil, el vestido y la construcción. La categoría más amenazada eran los jóvenes, los trabajadores de edad avanzada, las mujeres, los emigrantes y los trabajadores no cualificados". La Política social de la Comunidad... cit. pág. 20. En la segunda edición del mismo documento, de marzo de 1983, se señalaba: "El número de parados ha pasado de 6 millones a finales de 1979 a 8 millones a finales de 1980, a 10 millones comprobarse

(15) JOCE, C 13, de 12 de febrero de 1974. Págs. 1 y ss. Versión española en DOCE (Edición especial) Tomo 05, Vol. 2. págs. 20 y ss. Completado por Resolución del Consejo de 9 de febrero de 1976. JOCE C 34, de 14 de febrero. Págs. 2 y ss. Versión española en DOCE (Edición especial) Tomo 05, Vol. 2 págs. 66 y ss.

(16) CRESPO, S. "Algunas reflexiones sobre el espacio social europeo". Revista de Economía y Sociología del Trabajo. 1989. núm. 4-5. pág. 9.

(17) Un análisis de este Informe y del que posteriormente mencionaré, en GOMIS, P.L. "El espacio social..." cit. págs. XLIII a XLV. El subrayado es mio.

forme señalado, el "Richonnier-Moreau", presentado al Parlamento Europeo, donde aparecerá por primera vez la denominación de "Espacio Social Europeo", para afirmar que las Comunidades lo han olvidado casi por completo tanto económica (representa únicamente un gasto del 0,05% del PIB comunitario), como normativamente (reducido a 15 Directivas y Reglamentos de carácter obligatorio para los Estados miembros y una treintena de estructuras de concertación).

Los primeros años de la década de los ochenta son también de escasa política social. Ya hemos hecho mención del Memorándum del Gobierno Francés de 1981 que, a pesar de ser reconocido hoy como uno de los hitos fundamentales del *iter* hacia una nueva política social, ni siquiera se recoge en el Informe sobre la evolución social de la Comunidad correspondiente a ese año. Tampoco habrá menciones al tema en los Informes anuales de 1982 y 1983. Son años de silencio que, a juicio de algunos, tiene un nombre propio: Mrs. Thatcher¹⁸. En efecto, la política conservadora de la "dama de hierro" no podía dejar de frenar los nuevos aires sociales que acaban de llegar de Francia.

IV. El espacio social europeo

Se ha dicho que "el futuro del hombre depende de su éxito en conseguir estos tres objetivos: la paz en el mundo, la justicia social y la libertad individual"¹⁹. La consecución de estos tres objetivos encierra un delicado problema de equilibrios de tinte ideológico: la libertad individual no debe entenderse como absoluta, sin límites provenientes del interés social y, del mismo modo, tampoco la justicia social puede traducirse en negación sistemática de los legítimos intereses individuales. El logro de compromisos y actuaciones dirigidas a alcanzar esta libertad solidaria quizá sea el camino para alcanzar también la paz. Pero esas actuaciones no pueden hoy reducirse al plano exclusivo de las políticas nacionales, sino que exigen su planteamiento desde instancias internacionales y supranacionales. En lo que a nosotros interesa ahora, en sede comunitaria.

En este contexto que, como vimos, no es ajeno a los fines del Tratado de la CEE, pero sí a las realizaciones concretas llevadas a cabo, Francia asume la Presidencia de las comunidades en el primer semestre de 1984, y en junio tienen lugar las segundas elecciones por sufragio universal directo al Parlamento Europeo. En las conclusiones del Consejo de 22 de junio de 1984, el Espacio Social Europeo se incluye en el programa de acción social

(18) Cf. *Ibid.* págs. LIV y LVI. La política de renegociación presupuestaria del Reino Unido, llevada a cabo por su primera ministra desde su llegada al poder, en mayo de 1979, tuvo también sus efectos en los presupuestos de las Comunidades. A ello hay que añadir los problemas políticos e instituciones que llevaron a la creación, en 1981, de la "Comisión Institucional" en el Parlamento Europeo y un replanteamiento de las relaciones entre el Consejo y la Comisión. Los argumentos de orden económico que se utilizaron para frenar el desarrollo de los aspectos sociales: BAILLO, V. y CRESPO, S. *La Europa Social...* cit. págs. 19 a 26.

(19) JENKS, C.W. *La justicia social en el derecho de las naciones*. Madrid, 1972. pág. 9.

comunitario a medio plazo. Ahí leemos: "las diferencias entre las instituciones y las políticas sociales (de los Estados miembros) no excluyen el establecimiento de acciones comunes que admitan la consecución progresiva de un espacio social europeo". Y, más adelante: "la Comunidad debe perseguir en el plano social los objetivos que se fijó en su origen: buscar el pleno empleo, mejorar las condiciones de vida y trabajo y conseguir plenamente la libre circulación de trabajadores. Ello implica reforzar la solidaridad social y alcanzar un consenso entre los trabajadores de la vida social"²⁰. Este programa venía ya abonado por una serie de circunstancias anteriores. Desde años atrás tanto la Comisión como el Consejo, conscientes de la importancia de la participación de los sindicatos y de las asociaciones de empresarios en estos temas, habían ido creando una costumbre de participación y diálogo social que dió lugar a un sindicalismo europeo. Desde 1968 los interlocutores habían expresado su descontento sobre la política social de la Comunidad y desde 1970 se habían celebrado conferencias tripartitas para favorecer la concertación. Es precisamente a raíz de las conclusiones de la primera de estas Conferencias cuando se crea el Comité Permanente para el Empleo como órgano de concertación con participación sindical, empresarial, de la Comisión y del Consejo de Ministros. En 1978, tras la terminación de la cuarta Conferencia, la Confederación Europea de Sindicatos (CES) amenazó con reconsiderar su participación en reuniones futuras si no se daba un nuevo impulso a la política social²¹.

Nuevo impulso que, como hemos señalado, vino a producirse en 1984. El año siguiente va a ser, por fin, especialmente importante para la Política Social Comunitaria. El Espacio Social Europeo se trató a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno (incorporándose las medidas propuestas al Informe del Comité Dooge), en el Parlamento Europeo (Resolución de 16 de abril) y en el Comité Permanente de Empleo²². Todo hacía pensar, por tanto, que estaba surgiendo una nueva conciencia de solidaridad en sede comunitaria y que el cambio a una coyuntura económica más favorable iba a significar un relanzamiento efectivo de ayuda a las regiones y sectores más debilitados por la crisis. Sin embargo, lo que hasta ahora venía siendo un espacio nuevo a rellenar por actuaciones concretas, con vivacidad e identi-

(20) Política Social... cit. Doc. 1/84. pág. 13.

(21) Cfr. los datos en COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. La política social de la Comunidad... cit. 2ª ed. Marzo, 1983. pág. 43; LORENTE LOPEZ, L. y MORENO CAMACHO, L. "El diálogo social en la Comunidad Económica Europea". Revista de Fomento Social. 1989. núm. 174. págs. 153-154; y MONEREO PÉREZ, J.L. "La participación de los agentes sociales en la construcción de la Comunidad Europea y el diálogo social". Actualidad Laboral. 1989. núm. 29. págs. 375 y ss. Sobre los acontecimientos que dieron lugar a la creación del Comité Permanente para el Empleo: PAULUS, D. La création du Comité Permanent de l'emploi des Communautés Européennes. Bruxelles, 1972.

(22) Cfr. GOMIS, P.L. "El espacio social..." cit. pág. LIX. Vid. un extracto del Informe del Comité Dooge en Política Social... cit. Doc. 1/85. págs. 21 a 23. Las conclusiones de las reuniones del Consejo de Ministros de Trabajo y Asuntos Sociales de 13 de junio y 24 de septiembre en Ibid. Doc. 2/85. págs. 25 y 26; la Resolución del parlamento Europeo sobre las prioridades en el ámbito de los asuntos sociales y de la política de empleo, de 16 de abril: Doc. 4/85. págs. 29 a 31 y Conclusiones del Comité Permanente de Empleo (Reunión de 30 de mayo): Doc. 5/85. págs. 33 a 36.

dad propia, va a convertirse en simple dimensión de otro objetivo: el Mercado Único. A partir de ahora se irá abandonando progresivamente la expresión "Espacio Social Europeo" y sustituyéndose por la de "dimensión social del Mercado Interior".

El objetivo a conseguir se trató, como hemos visto, al más alto nivel. Y al más alto nivel se subordinó a una cuestión económica. Claramente se ha reconocido por algunos que un tema tan propio de este espacio social, como es la armonización de las legislaciones nacionales en sus aspectos sociales, "no es un fin en sí mismo" sino un "importante medio al servicio de un fin: que es realizar de verdad un mercado único equitativo para todos, pues se trata de una *armonía de contenido económico*, más bien que de similitud de técnica jurídica"²³. Sin tratar de sacar las cosas de su contexto, pues la afirmación es cierta en cuanto que no se puede hacer política social (en ningún ámbito) sin coordinación con la económica, me interesa resaltar que la cuestión clave está en el orden de prioridades. No se trata ya, como parecía entreverse antes, de hacer una política social de acercamiento de los niveles de vida y trabajo a través de una política económica coordinada con esos objetivos, sino, al contrario, de hacer una política económica de enriquecimiento progresivo tratando de paliar los desajustes sociales que genere mediante ciertas medidas sociales. Medidas que, hoy por hoy, no se han tomado.

V. El problema social como objetivo de realización del Mercado Interior

En estas circunstancias, se publica el *Libro Blanco para la culminación del Mercado Interior*²⁴, donde la Comisión plantea al Consejo que haga suyo el objetivo de la unificación completa del Mercado Interior en 1992. Mercado que significaría la eliminación de las barreras físicas, técnicas, y fiscales existentes entre los Estados Miembros. Para ello se diseña un conjunto de medidas que hagan posible la libre competencia en un espacio de 320 millones de consumidores.

Del 13 al 17 de marzo de 1985 se habían reunido en Milán, para su quinto congreso estatutario, los representantes sindicales de las 35 organizaciones afiliadas a la Confederación Europea de Sindicatos, pertenecientes a 20 países europeos distintos. En el congreso se subrayó claramente que "no será posible crear un mercado europeo real contentándose con dismantelar las barreras nacionales y sin reemplazarlas con nada, bajo el falso pretexto de que los mecanismos del mercado se encargarían del resto".

(23) FRAGA IRIBARNE, M. "La dimensión social..." cit. pág. 22. (El subrayado es mio). El texto cit. también en LAURENT, A. La armonización de los sistemas de la Seguridad Social en las Comunidades Europeas. Madrid, 1981.

(24) COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPEENNES L'achèvement du Marche Intérieur (Livre blanc de la Commission à l'intention du Conseil européen). Juin, 1985. Bruxelles, 1985. Vid. extracto en Política Social... cit. Doc. 6/85, págs. 37 a 45. Fue presentado por la Comisión en abril y analizado por el Consejo en su reunión de junio del mismo año.

El 10 y el 11 de octubre, el Comité Ejecutivo de la CES adoptó una declaración respecto al Libro Blanco, reclamando que las medidas que se adoptaran para realizar el mercado interior fueran acompañadas por un debate social a nivel europeo²⁵. Debate que ya había comenzado en los encuentros de *Val Duchesse* y que encontrará reflejo normativo en la aprobación del *Acta Unica Europea*.

V.1. Los diálogos de Val Duchesse

El 31 de enero de 1985 se habían reunido en *Val Duchesse* el presidente de la Comisión, Jacques Delors, y otros miembros de su gabinete con representantes de las Asociaciones Empresariales y Sindicales, para debatir los problemas derivados de la nueva situación económica y social. El 12 de noviembre tuvo lugar un nuevo encuentro que respondía a una estrategia bien definida: "en lugar de transmitir a las instancias correspondientes proyectos de regulación reglamentaria o de Directivas que habrían podido estancarse antes de su aprobación, (se) prefirió contribuir, como paso preliminar, al resurgimiento de prácticas informales de consulta tripartita en el seno de la Comunidad, de modo que los representantes de los empresarios y trabajadores pudieran discutir entre sí los rumbos de la política social europea (...). Este método *a la japonesa* habría de dar inicialmente resultados positivos"²⁶, pero los acontecimientos posteriores demostraron que las posiciones sobre los temas clave iban a quedar definitivamente enfrentadas. No obstante, algo se consiguió pues, teniendo en cuenta la inicial declaración común de intenciones de los protagonistas de aquel encuentro (CES-UNICE-CEEP), el Consejo Europeo de Luxemburgo de diciembre de 1985, procedió a la adopción del Proyecto de Acta Unica Europea incluyendo determinadas disposiciones sociales y un reconocimiento legal de desarrollo del dialogo entre empresarios y trabajadores²⁷.

V.2. Modificaciones del Tratado CEE por el Acta Unica Europea

El Acta Unica²⁸ es el texto de más alto rango normativo aprobado desde la firma de los Tratados fundacionales; modifica algunos de sus preceptos e introduce un nuevo Título V bajo una denominación muy expresiva: "Cohesión Económica y Social".

Al conjunto de medidas sociales se dedican importantes disposiciones, en especial los arts. 21 y 22. El 21 (que se convierte en el 118 A del Tratado de Roma) tiene el siguiente tenor literal: "1) Los Estados Miembros procurarán *promover la mejora, en particular del medio de Trabajo,*

(25) Cfr. Ibid. cit. Doc 7/85. págs. 47 y 48.

(26) CRESPO, S. "Algunas reflexiones sobre..." cit. págs. 15 y 16.

(27) Todas estas cuestiones se encuentran reflejadas en el "Informe sobre la Situación Social de la Comunidad en 1985". Cfr. Política Social... Doc. 8/85. págs. 49 y 50.

(28) DOCE L 169, de 29 de junio de 1987. Vid. extractos en Política Social... Vol. II. T. I. Págs. 37 a 41. También en vol. I. Doc. 1/87. págs. 111 a 113.

para proteger la seguridad y la salud de los trabajadores, y se fijarán como objetivo la armonización, dentro del progreso, de las condiciones existentes en ese ámbito. 2) Para contribuir a la consecución del objetivo previsto en el apartado 1, el Consejo, por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión, en cooperación con el Parlamento Europeo y previa consulta al Comité Económico y Social, adoptará, mediante directivas, las disposiciones mínimas que habrán de aplicarse progresivamente, teniendo en cuenta las condiciones y regulaciones técnicas existentes en cada uno de los Estados miembros (...). 3) Las disposiciones establecidas en virtud del presente artículo no serán obstáculo para el mantenimiento y la adopción, por parte de cada Estado miembro, de medidas de mayor protección de las condiciones de trabajo, compatibles con el presente Tratado".

Por su parte, el art. 22, introduce en el Tratado de Roma un nuevo precepto: el art. 118 B, con la siguiente dicción: "La Comisión procurará desarrollar el diálogo entre las partes sociales a nivel europeo, que podrá dar lugar, si estas lo consideran deseable, al establecimiento de relaciones basadas en un acuerdo entre dichas partes".

Se establecen también otras modificaciones de importancia para los temas sociales, entre ellas, y de forma necesariamente resumida, podemos resaltar las siguientes: Se fija el 31 de diciembre de 1992 como último día de plazo para adoptar las medidas destinadas a establecer el Mercado Interior (art. 13 del AUE y actual 8 A del Tratado de Roma); se completa el art. 100 del Tratado, variándose el sistema de adopción de directivas para aproximación de disposiciones legales de los Estados miembros. En tal sentido, el nuevo art. 100 A, establece la sustitución del sistema de la unanimidad del Consejo por el de mayoría cualificada, aunque se mantiene la regla de la unanimidad para las disposiciones relativas a las disposiciones fiscales, libre circulación de personas y las relativas a los derechos e intereses de los trabajadores por cuenta ajena. Se establece también (Título V) que para la consecución de un espacio europeo cohesionado económica y socialmente han de reducirse las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas. Para ello se adoptan diversas medidas relacionadas con los Fondos Estructurales de la Comunidad: Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), Fondo Social Europeo (FSE) y Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).

No se trata aquí de hacer un análisis de los problemas interpretativos de este articulado, sino de proceder a un examen general de los objetivos fijados y sus repercusiones en las condiciones de trabajo. Para proceder a este objetivo es necesario dividir el estudio en dos breves apartados.

V.2.1. Art. 118A del Tratado de Roma: armonización de legislaciones nacionales en materia laboral y social

Donde mejor pueden observarse las limitaciones jurídicas e institucionales para conseguir un verdadero espacio social europeo es en este artí-

culo. Por ello, he creído conveniente llamar la atención sobre la nueva denominación que adquiere en las instancias comunitarias la política social, que pasa a adoptar la expresión "dimensión social del Mercado Interior". En efecto, el objetivo esencial propuesto es conseguir ese espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales esté garantizada a nivel comunitario²⁹. Los beneficios de esa integración se han calculado por el anterior Director General de la Comisión, Paolo Cecchini, entre un crecimiento del 45% del PIB comunitario y dos millones de puestos de trabajo en un escenario poco favorable y un 7% del PIB y cinco millones de puestos de trabajo en una situación de mercado más favorable. Además de significar un ahorro para las empresas de 200.000 millones de ECUS³⁰.

La consecución de esos resultados, de ser ciertos, no encontrarán reparos por parte de nadie. Sin embargo, para conseguir esos resultados hay que tomar una serie de medidas que afectarán negativamente a los trabajadores, en especial a los pertenecientes a áreas regionales menos atendidas. Ello porque la liberación del mercado provocará desplazamientos de capital hacia regiones de bajas rentas salariales y de peores condiciones de trabajo. Causará, además, una situación de inestabilidad (difícilmente mantenible) para los que, con indudable esfuerzo histórico, han alcanzado cotas de protección más altas. Esta cuestión, que se ha denominado "dumping social", es de vital importancia para el laboralista y no puede omitirse aquí, siquiera sea para fundamentar la previsible dualización de los mercados de trabajo que el mercado interior traerá consigo.

Ciertamente, los desplazamientos de capital no irán, sin más, a las regiones menos favorecidas; hace falta que se den otras condiciones, de infraestructura, de servicios públicos y, en particular, de mano de obra especializada. Por eso se ha previsto la duplicación en términos reales, de los Fondos Estructurales. Pero tampoco basta su aumento; es menester una mejor aplicación, una visión más integrada de esos Fondos y el establecimiento de planes operativos plurianuales³¹. En cualquier caso, se hace necesaria la actuación conjunta de los Estados miembros para proceder a una homogeneización o armonización de las legislaciones laborales y de Seguridad Social.

De ahí que el nuevo art. 118 A del Tratado cumpla una función de lí-

(29) Cfr. art. 13 del Acta Unica (actual art. 8A, párrafo segundo, del Tratado CEE).

(30) Las conclusiones del Informe en Política Social... cit. Doc. 17/88. págs. 551 a 559. Cfr. también RODRIGUEZ-PIÑERO, M. "La dimensión social... (I)" cit. pág. 5; HUERTAS BARTOLOME, T. "La dimensión social..." cit. págs. 327 y 328 y LANDABURU DE SILVA, A. "El modelo social europeo y el nuevo diálogo social". Revista de Economía y Sociología del Trabajo. 1989. núm. 4-5. págs. 137 y 138.

(31) Cfr. FRAGA IRIBARNE, M. "La dimensión social..." cit. pág. 31. Estas ideas parece tomarlas el autor señalado textualmente del llamado "Documento Marín", de septiembre de 1988, sobre la "Dimensión Social del Mercado Interior". Puede comprobarse la similitud en Política Social... cit. Doc. 11/88. págs. 353 y 354. Sobre la participación española en esos Fondos cfr. MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL. La Formación Profesional en España. El Plan F.I.P. 1985-1989. El Fondo Social Europeo 1990-1993. Madrid, 1989.

mite en esa tarea. En él no queda claro ni qué materias han de armonizarse, a qué nivel, cómo, ni a través de qué medios³². Tampoco es fácil determinar el alcance de la expresión "condiciones del medio de trabajo". Para algunos afecta sólo a medidas relativas a la protección de la salud y la seguridad de los trabajadores, quedando los restantes "derechos e intereses de los trabajadores asalariados" sometido a los límites del art. 100 del Tratado de Roma (ley de la unanimidad). Para los Sindicatos, sin embargo, el art. 118 A debe interpretarse de forma más extensiva, de forma que por mayoría cualificada podrían adoptarse directivas sobre otras materias laborales que no son propiamente de seguridad e higiene³³.

En definitiva, como claramente ha quedado expuesto por ESPINA, "la cohesión económica y social no ha constituido una prioridad en las preocupaciones comunitarias hasta estos momentos"³⁴.

V.2.2. Art. 118 B del Tratado de Roma: El diálogo social a nivel europeo

La posibilidad de que los interlocutores sociales tengan protagonismo en el proceso de armonización de las normas laborales viene reconocido en el nuevo art. 118 B del Tratado de Roma. Ya señalé el origen de tal reconocimiento y las manifestaciones informales celebradas en años anteriores. Ahora corresponde pasar revista a las posibilidades reales de ese procedimiento a nivel europeo.

La negociación colectiva cumple hoy un papel muy importante en la configuración de las relaciones industriales de los distintos países. Prueba de ello es el interés de los poderes públicos por alcanzar una amplia base de relaciones negociadas e, incluso, de conseguir grandes pactos sociales que contribuyan a un pacífico y ordenado marco social (concertado). El alcance de estos pactos, sus procedimientos, eficacia, etc. varían de un país a otro. Ello hace que las referencias que en sede comunitaria se haga del diálogo social hayan de ser siempre ambiguas y generales.

El art. 118 B no introduce un nuevo instrumento normativo —cuyo origen y eficacia se deja a empresarios y trabajadores—, sino que, simplemente, "se procurará desarrollar el diálogo". Diálogo que, por otra parte,

(32) En eso coincide la mayoría; cfr. a modo de ejemplo, RODRIGUEZ-PIÑERO, M. "La dimensión social... (y III)", *Relaciones Laborales*. 1989. núm. 3. págs. 4 y 5; CRESPO, S. "Algunas reflexiones..." cit. págs. 11 a 14 y ESPINA, A. "La primera etapa de armonización de los sistemas laborales de la C.E.E." *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*. 1989. núm. 4-5, págs. 21 y 22.

(33) Las posiciones quedan, como anteriormente había señalado, enfrentadas. Estas cuestiones suelen abordarse conjuntamente con las relacionadas con el papel de la contratación colectiva a nivel europeo. Me remito, por tanto, a la bibliografía que, cuando trate de este tema, citaré. Puede señalarse, no obstante, una clara referencia a esta polémica en ESPINA, A. "La primera etapa..." cit. pág. 20; RODRIGUEZ-PIÑERO, M. "La dimensión social... (y III)". cit. pág. 4 y mi trabajo "El diálogo social en la CEE". *Información Empresarial*. 1989, núm. 2, págs. 46 y 47.

(34) "La primera etapa..." cit. pág. 21. Sobre las tareas armonizadoras llevadas a cabo hasta 1986 y su cristalización en instrumentos normativos comunitarios, cfr. SALA FRANCO, T. "Armonización de legislaciones sociales. Estudio especial en materia de despidos colectivos y fusión y absorción de empresas". *CEOE. La Europa de los doce...* cit. págs. 133 a 152.

sólo dará lugar a relaciones basadas en un acuerdo cuando las partes sociales lo consideren deseable. En la Comunidad, por tanto, va a ser difícil que el diálogo social pueda llegar a representar un papel significativo. Muestra de ello es que entre los mismos interlocutores existe un claro desacuerdo sobre su alcance. Los sindicatos tienen más confianza en la negociación; para los empresarios, sin embargo, el diálogo social aceptado en Val Duchesse y reflejado en el Acta Unica hay que distinguirlo muy nítidamente de una negociación. Entiende UNICE que los resultados del mismo no pueden dar lugar a propuestas vinculantes, sino a meras "opiniones comunes" que se comunicarían a todos los países y niveles³⁵. Por su parte, el Parlamento Europeo, en Resolución de 11 de noviembre de 1986, expresó su esperanza de que el diálogo social condujera a "acuerdos marco", y "cree que ha llegado ya el momento de firmar, por fin, convenios colectivos europeos"³⁶. Como veremos, esa creencia era errónea.

VI. El estancamiento de la dimensión social

El Acta Unica había introducido dos métodos para evitar o corregir los desajustes sociales que a partir de 1993 iba a provocar la plena liberalización del Mercado interior. Por un lado, la armonización de las legislaciones nacionales en sus aspectos sociales y, por otro, su posible consecución por la vía del diálogo. Ninguno de los dos métodos se ha presentado como viable a corto plazo. De ahí que el tiempo comience a jugar un importante papel en la dimensión social de los objetivos económicos.

El 1 de julio de 1987 entró en vigor el Acta Unica. Ese mismo año se presenta un Informe del Comité Económico y Social, que había sido encargado a un Grupo de Estudio³⁷, en el que se ponía de manifiesto las dificultades interpretativas de los arts. 100A, 118A y 118B del Tratado³⁸ y se afirmaba que para conseguir un mercado interno cohesionado sería necesario "llegar a un acuerdo sobre una *Carta Social* o *Constitución Europea Social Básica*", pues "faltan las condiciones políticas previas para ir de modo activo a la convergencia entre los varios agentes económicos y entre los interlocutores sociales que el mercado interior propone y su realización requiere"³⁹.

(35) Así lo pone de manifiesto RODRIGUEZ-PIÑERO, M. "La dimensión social... (y III)". cit. pág. 4. Respecto a las declaraciones de los sectores empresariales sobre este tema, cfr. SANCHEZ FIERRO, J. "Europa y el diálogo social comunitario". Revista de Economía y Sociología del Trabajo. 1989. núm. 4-5, págs. 124 a 127 y las recogidas en el trabajo de LORENTE LOPEZ, L. y MORENO CAMACHO, L. "Diálogo social..." cit. págs. 162 y ss

(36) Política Social... cit. Doc. 3/86 pág. 63. En otra Resolución, también de 11 de noviembre de 1986, solicita a los interlocutores sociales que celebren acuerdos-marco europeos y nacionales. Ibid. Doc. 10/86. pág. 101. Respecto a las dificultades de carácter sociológico, jurídico y prácticos para llegar a este tipo de convenios y, en general, sobre el sindicalismo europeo: cfr. LYON-CAEN, G. y LYON-CAEN, A. Droit Social International... cit. págs. 369 a 373.

(37) Conocido como Informe Beretta, al ser éste su ponente.

(38) Política Social... cit. Doc. 6/87. págs. 141, 154 y 155.

(39) Ibid. págs. 142 y 157 y ss.

El mismo informe reprocha a las instituciones comunitarias que se hayan limitado a una "política de estímulo, porque no puede pedirse a los interlocutores sociales toda la responsabilidad de la puesta en práctica de las estrategias de crecimiento. Los responsables de legislar —sigue diciendo— deben cumplir su cometido aprovechando las posibilidades de modificar la base jurídica que ofrece el Acta Unica (art. 118A) en lo que respecta a las propuestas en materia social"⁴⁰.

VI.1. La imposibilidad de la vía del diálogo

Los meses posteriores iban a poner de manifiesto lo acertado del informe anterior. El diálogo había quedado definitivamente estancado. Por parte empresarial, se pone de manifiesto el cúmulo de dificultades jurídicas y técnicas existentes para alcanzar una negociación a nivel europeo⁴¹. Los sindicatos, por su parte, siguieron confiando en la consecución de acuerdos-marco y en ello centraron sus esfuerzos. La Comisión adoptó una actitud pasiva y expectante aceptando, con ello, de forma implícita, que el acuerdo entre las partes sociales sea una condición previa para adoptar medidas legislativas en el campo social. De esta forma, el diálogo social se convierte de hecho en la mejor plataforma para frenar los aspectos sociales del mercado interior, al tiempo que la integración económica sigue desarrollándose a buen ritmo⁴². Posteriormente, la Confederación Europea de Sindicatos varió su estrategia negociadora. Propuso un modelo de negociación descentralizado por sectores, comenzando por aquellos directamente afectados por las medidas de la CEE, como los transportes, banca, seguros, construcción, etc. La respuesta empresarial fue clara al respecto: "cuestionamos —dice Sánchez Fierro, Director de Relaciones Laborales de la CEOE y miembro de la Comisión de Asuntos Sociales de UNICE— al igual que las Organizaciones Empresariales del resto de los países comunitarios, la reivindicación de convenios sectoriales europeos"⁴³. El diálogo social estaba definitivamente muerto. Son expresivas las palabras de Jacques Delors, recogidas por Zufiaur: "Debo reconocer que tras un comienzo prometedor, el diálogo social ha decepcionado a muchos. Hasta tal punto que me he preguntado si la Comisión debería insistir en su continuidad"⁴⁴.

VI.2. Las dificultades de la armonización normativa

Si la vía del diálogo (art. 118B) se mostró inoperante en cuanto a las medidas sociales a adoptar, tampoco la armonización de legislaciones prevista en el art. 118A iba a dar resultados positivos. En primer lugar, debido

(40) *Ibid.* pág. 157.

(41) Cfr. SANCHEZ FIERRO, J. "Europa y el diálogo..." cit. pág. 127.

(42) Cfr. ZUFIAUR, J.M. "El diálogo social..." cit. págs. 130 y 131 y MONEREO PEREZ, J.L. "La participación de los agentes..." cit. pág. 387.

(43) "Europa y el diálogo..." cit. pág. 127. Sobre las nuevas propuestas sindicales de negociación, cfr. ZUFIAUR, J.M. "El diálogo social..." cit. pág. 133.

(44) "El diálogo social..." cit. pág. 132.

a la dificultad de concretar los límites institucionales en que ha de moverse tal tarea. Recordemos que el art. 118A dispone que "los Estados miembros procurarán *promover la mejora*, en particular *del medio de trabajo*, para proteger la seguridad y la salud de los trabajadores, y se fijarán como objetivo la *armonización*, dentro del progreso, de las condiciones existentes en ese ámbito". Para lo cual, mediante directivas, se fijarán las disposiciones mínimas que habrán de aplicarse en los Estados miembros. Ello sin perjuicio de que cada Estado pueda mantener y adoptar medidas de mayor protección.

La armonización de legislaciones nacionales venía establecida ya en diversos apartados del Tratado de Roma antes de la reforma operada por el Acta Unica. Entonces, como ahora, no estuvo demasiado claro el alcance que había de darse al término⁴⁵ ni cuáles sus diferencias con las expresiones "aproximación de legislaciones" o "coordinación" de las mismas, que aparecían dispersas en el articulado del Tratado. Ahora, además, se acude también a los conceptos de "cohesión" económica y social y "homogeneización" de normas. La doctrina más autorizada señaló en su momento que la armonización normativa significaba un paso más de la simple coordinación y aproximación, prácticamente identificada con la *equivalencia en la protección*, al menos en sus resultados económicos⁴⁶. El art. 118 A del Tratado de Roma, de seguirse esta interpretación, contendría un verdadero mandato de procurar la equivalencia de las legislaciones sociales de los Estados miembros, mediante directivas.

Esta tarea legislativa de armonización habría de llevarse a cabo en las materias indicadas en el 118 A. Es decir, en lo que se refiere a las condiciones del "medio de trabajo". La noción es también difusa y perturbadora para conseguir los objetivos de cohesión social propuestos. De ahí que el Informe Beretta pusiera ya de relieve la necesidad de concretar los espacios en que debe traducirse la armonización⁴⁷. Sobre esta noción y, en general, sobre el ámbito de aplicación del art. 118A, se elaboró un Informe por la Comisión de Asuntos Sociales y Empleo del Parlamento Europeo⁴⁸.

El Informe establece que el art. 118A es ambiguo y poco preciso, debido a que su redacción definitiva fue fruto de negociaciones difíciles en las que se intentó tener en cuenta posiciones muy dispares. En especial, la noción "medio de trabajo" presenta graves dificultades definitorias. Se señalan

(45) Sobre las dificultades definitorias, cfr. RIBAS, J.J. *La Politique Sociale des Communautés Européennes*. Dalloz et Sirey. Paris, 1969. págs. 283 a 288. Es significativo el texto de CRESPO, S.: "En esta materia la incertidumbre supera a la certeza, y la claridad apenas gana espacio a las sombras que un concepto escasamente definido proyecta. Es éste un tema sobre el que existen puntos de vista muy dispares". "Algunas reflexiones..." cit. pág. 11.

(46) Cfr. VALTICOS, N. *Droit International...* cit. págs. 148 y 149 y LYON-CAEN, G. y LYON-CAEN, A. *Droit Social International...* cit. págs. 190 y 191. La misma interpretación en RODRIGUEZ-PINERO, M. "La declaración de Derechos Sociales Comunitarios (I)". *Relaciones Laborales*. 1989. núm. 20. pág. 2. Las diferentes expresiones utilizadas en el Tratado, antes de su reforma, pueden comprobarse en los arts. 3; 100; 101; 102 y 117, entre otros.

(47) Cfr. Doc. 6/87. cit.

(48) En *Política Social...* cit. Doc. 6/88. págs. 291 a 301. Su ponente fue la Sra. Heinke Salisch.

la, no obstante, que es una traducción de la expresión danesa "arbejdsmiljø", la cual, en el derecho danés, es muy amplia y dinámica. Comprende no sólo la seguridad y la salud en el trabajo, sino también medidas referentes a las condiciones de trabajo, la organización del mismo, aspectos psicológicos, etc. De ahí que, si se sustentase otra interpretación más restrictiva, limitando su significado a la mera seguridad física de los trabajadores, el Acta Unica Europea no habría introducido ningún adelanto respecto a la situación anterior⁴⁹.

De aceptarse el planteamiento jurídico anterior, la armonización de normas habría de ser, necesariamente, una tarea compleja. Exigiría que se realizaran estudios comparativos de las condiciones de trabajo de los distintos países y se procediera a aceptar, al menos, un grupo de derechos laborales básicos para toda la Comunidad Económica Europea. La realización de esos estudios comparativos se impulsó en los Consejos Europeos de Hannover y Rodas⁵⁰.

En realidad, en este tema, se entremezclan dos modelos posibles de armonización. Por un lado una armonización maximalista, esencialmente formal y normativa, que trataría de utilizar medidas reguladoras a nivel comunitario. Tal enfoque, sin embargo, debilita sensiblemente los márgenes de autonomía que el art. 118B reconoce a los interlocutores sociales. Otra posibilidad, minimalista, más respetuosa con las singularidades de las legislaciones nacionales, procuraría evitar todo intervencionismo comunitario en aquellos aspectos en los que no existiera un amplio acuerdo de los Estados implicados y los agentes sociales. En este caso, se respetaría el art. 118B del Tratado de Roma pero, por la vía de los hechos, se reduciría sensiblemente el mandato armonizador del art. 118A⁵¹. De ahí que los expertos comunitarios optaran por una fórmula a medio camino entre los dos modelos.

El nuevo método previsto establece que un sistema europeo de relaciones profesionales debe partir de la búsqueda del consenso y la negociación entre las dos partes sociales, a las que corresponde el papel fundamental en esta tarea. Diálogo que debe conducir a acuerdos vinculantes comparables a los que se establecen a nivel nacional. A partir de ese marco convencional tendría que surgir la base necesaria para que se procediera a la elaboración de un "cuerpo de disposiciones sociales mínimas", entre las que destacarían el derecho de todo trabajador a estar cubierto por un convenio colectivo, la definición de formas flexibles de empleo y contra-

(49) Ibid. págs. 298 y 299. El informe estaba avalado por el apoyo de cuatro juristas: los Srs. Daubler, De Caterini, Blanpain y Dupeyroux, expertos internacionales en Derecho comunitario y en Derecho Laboral, respectivamente, durante la audiencia pública organizada por la Comisión de Asuntos Sociales y Empleo el 22 de junio de 1988 sobre el tema. Cfr. pág. 300.

(50) Cfr. las conclusiones de estos Consejos en materia social, en Política Social... cit. Doc. 9/88, pág. 341 y Doc. 10/88, pág. 343.

(51) Cfr. los dos enfoques en el Informe del Grupo Interservicios de la Comisión, presidido por el Sr. Degimbre, sobre la "Dimensión Social del Mercado Interior". La Política Social... cit. Doc. 16/88, págs. 399 a 549, en espec. 474 a 478. Un breve comentario al mismo en RODRIGUEZ-PINERO, M. "La dimensión social... (I)". cit. págs. 6 a 10.

tos de trabajo tipo y atípicos, así como una decisión sobre la formación profesional permanente⁵².

La fórmula armonizadora descrita es, sin duda, la mejor entre las posibles. Pero los principales encargados de ponerla en práctica —sindicatos y empresarios— hacía tiempo que estaban paralizados. No habían logrado ponerse de acuerdo, ni siquiera, sobre qué ámbitos de negociación dialogar, ni qué eficacia otorgarle a los acuerdos adoptados.

VI.3. Posiciones empresariales y sindicales

Para la *Confederación Europea de Sindicatos*, la armonización normativa y, en general, todo el estudio de la dimensión social del mercado único, ha de ser el resultado de dos vías complementarias: el diálogo, que debe dar lugar a compromisos reales, y la actividad normativa de las Comunidades, que debe conducir al establecimiento de un zócalo de derechos laborales básicos e indisponibles. Con ello se lograría la construcción de un verdadero Derecho Común Europeo del Trabajo. En consecuencia, la CES elaboró en 1988 dos documentos de singular importancia: el titulado "Realización del Espacio Social Europeo en el Mercado Interior" y una "Carta Comunitaria de Derechos Sociales y Fundamentales"⁵³.

Con tales medidas de intervención se lograría un marco legislativo que asegurara un mejor nivel de protección contra los riesgos de "dumping social" y unos medios complementarios para la representación de los intereses de los sindicatos a nivel europeo⁵⁴. La rapidez que se dieron los sindicatos para presentar una propuesta de Carta Comunitaria de Derechos Sociales es, en este sentido, muy significativa.

Las *asociaciones de empresarios*, en especial UNICE, son, sin embargo, contrarias a toda intervención legislativa que conduzca a la construcción de un cuerpo de Derecho Comunitario del Trabajo. En sus intervenciones ante el Parlamento Europeo abogaron por el "respeto del principio de subsidiariedad, lo que significa —en sus palabras— que no debe hacerse a nivel comunitario lo que puede hacerse mejor a cualquier otro nivel"⁵⁵. Motivo de rechazo bastante interesado si consideramos que tampoco se acepta una negociación a nivel sectorial que conduzca a compromisos vinculantes⁵⁶.

Lo que reflejan estos planteamientos es, en definitiva, la existencia de dos modelos posibles de construcción del espacio social. De una parte, un

(52) Cfr. *Ibid.* págs. 487 a 495 y 8 y 9, respectivamente.

(53) En *Política Social...* cit. Doc. 7/88. Parte I. págs. 303 a 316 y Doc. 8/88, págs. 331 a 339. Un resumen de sus aportaciones en GOMIS, P.L. "El espacio social..." cit. págs. LXXVIII a LXXX.

(54) Cfr. Doc. 7/88 cit. págs. 303 y 304. Se señala también que las dos vías de intervención indicadas han de desarrollarse de forma complementaria en cuatro niveles: comunitario, sectorial, nacional y regional. págs. 307 y ss.

(55) En *Política Social...* cit. Doc. 12/88. Parte II. Declaración en la audiencia de la Comisión Social del Parlamento Europeo sobre la "Dimensión Social del Mercado Interior", los días 28 y 29 de noviembre de 1988. pág. 384. Texto también cit. en GOMIS, P.L. "El espacio social..." cit. pág. LXXXI

(56) Cfr. Doc. 12/88. cit. pág. 385.

modelo intervencionista, rígido, de normas mínimas inderogables y, de otro, un modelo flexible, desregulado, propugnador de reducciones de los niveles de protección legal, dejando que sea el libre juego de la autonomía de la voluntad quién se encargue de las relaciones laborales. De ahí que se niegue también la negociación colectiva a niveles superiores y se prefiera, por parte empresarial, una estructura descentralizada⁵⁷. Este debate, que se puede observar también en los diferentes países de la CEE por separado, especialmente desde los años de la crisis económica, tiene una fuerte carga ideológica y esconde intereses de grupo muy fuertes. Va a ser difícil, en consecuencia, llegar a realizaciones (normativas o pactadas) que comprometan futuras estrategias. Los empresarios, sin embargo, tienen en sus manos las mejores posibilidades de hacer triunfar sus posiciones, ya que las medidas legislativas conducentes a liberalizar el mercado se están realizando, mientras que las correctoras de los desajustes que éstas provoquen están paralizadas. Les basta con seguir frenando los avances en materia social por la vía de poner de manifiesto sus dificultades, destruyendo, en suma, cualquier iniciativa social pues sin su consentimiento no se puede llegar a ningún avance.

VII. El Mercado Unico sin dimensión social

VII.1. La inhibición institucional

La postura de la Comisión respecto al espacio social quedó reflejada en el documento presentado por su vicepresidente, Manuel Marín, en septiembre de 1988, sobre la "Dimensión Social del Mercado Interior"⁵⁸. Se trata de un documento de compromiso, motivado por las fuertes oposiciones de la patronal y de algunos Estados miembros a toda política de armonización⁵⁹. En él se señala que "los temores de 'dumping social' generalizado son totalmente infundados", y se cuestiona la importancia de lograr una homogeneización normativa en materia laboral⁶⁰. De hecho, se anuncia que las medidas legislativas a tomar por la Comisión vendrán referidas casi exclusivamente a la seguridad e higiene en el puesto de trabajo. Incluso la propuesta de aprobación de una Carta Comunitaria de Derechos Sociales se limitaría a ese contenido⁶¹. Ello, como puede recordarse, significa rechazar una interpretación extensiva del art. 118A del Tratado de Roma y aceptar una postura de no intervención legislativa, dejando el desarrollo del amplio campo de medidas sociales pendientes al libre juego de los acontecimientos futuros.

(57) El modo de plantear el problema desde la perspectiva empresarial puede verse en SAN-CHEZ FIERRO, J. "Introducción". CEOE. La Europa de los doce... cit. págs. 14 y 15.

(58) Doc. 11/88. cit. págs. 345 a 381. Un comentario al mismo en RODRIGUEZ-PIÑERO, M. "La dimensión social... (II)" Relaciones Laborales. 1989. núm. 2. págs. 1 a 7.

(59) Cfr. HUERTAS BARTOLOME, T. "La dimensión social..." cit. pág. 328.

(60) Cfr. Doc. 11/88. cit. págs. 356 y 357.

(61) Ibid. págs. 367 a 373.

El Parlamento Europeo había tenido oportunidad de manifestar su rechazo a esa política de inhibición. Así, en Resolución de 21 de enero de 1988, se expresaba en los siguientes términos: "se insta a la Comisión a que, junto a la configuración del mercado interior, dé también forma al correspondiente espacio social europeo" y se señala al Consejo que, "al no haberse aprobado todavía las propuestas pendientes relativas al ámbito social, las perspectivas de futuro del Mercado Común se presentan extraordinariamente inseguras y comprometida la voluntad política respecto al objetivo de la cohesión económica y social"⁶². Esos reproches, dirigidos a la Comisión y al Consejo, los concreta el Parlamento en determinados ruegos. Así, se insta a que se intensifique el dialogo social y se presenten cuanto antes medidas legislativas concretas como las dirigidas a regular el derecho de sociedades, derecho de información y consulta de los trabajadores, modificaciones de la jornada de trabajo, reformas sobre cualificaciones profesionales, previsión social, etc..⁶³

Por su parte, el vicepresidente de la Comisión, en su intervención ante el Parlamento, el 27 de octubre, respondió a esas acusaciones señalando que "no se puede pretender que los instrumentos (normativos) comunitarios desconozcan la realidad política y democrática en cada país (...). En consecuencia, está excluido por parte de la Comunidad que intentemos uniformizar unas relaciones jurídicas y de derecho cuando las propias sociedades son libres para darse su propia dimensión en este campo (...). En este sentido, son las partes sociales las que tienen que solventar sus contradicciones (...)" no pudiendo "establecer la Comisión mediante ordenes, reglamentos o directivas, algo que tienen que realizar los propios interlocutores sociales"⁶⁴. Se acepta, por tanto, un planteamiento más pragmático, pero también menos progresivo, que coincide en sus líneas básicas con el enfoque empresarial de la cuestión y, con ello, se vuelve a poner de relieve por la vía de los hechos que se piensa respetar el principio de subsidiariedad en toda tarea de armonización de normas. En definitiva, se vuelven a adoptar los principios y modos de actuación que llevaron al olvido de la política social comunitaria años atrás. Por esa vía, además, se estaba desobedeciendo al mandato del art. 118A del Tratado.

La respuesta del Parlamento a ese modo de plantear la cuestión se expresa claramente en otra Resolución referida a los procedimientos de información y consulta de los trabajadores en las empresas. El Parlamento se opuso radicalmente a la decisión unilateral del Consejo de congelar la dis-

(62) Resolución aprobada el 21 de enero de 1988. En DOCE C49, de 22 de febrero, págs. 118 y ss. También en *Política Social...* cit. Doc. 22/88. Pág. 674 y ss.

(63) Cfr. *Ibid.* pág. 675.

(64) Acta de Sesiones. Estrasburgo, 27 de octubre de 1988. En *Política Social...* cit. Doc. 26/88. Parte II. págs. 738 y 739. Los temas a que se refería el Sr. Marín eran la cuestión de la Sociedad Europea, el diálogo social y los modos de participación en la empresa. Las palabras citadas en el texto, no exentas de cierto apasionamiento, pueden completarse con las siguientes: "Les ruego, por favor, que no insistan en valorar el trabajo político de una Comisión por el hecho de que se presenten o no ante el Consejo de Ministros 10, 30, 100 ó 300 directivas. Esa no es forma de resolver los problemas". *Ibid.* pág. 739.

cusión del proyecto de Directiva sobre el tema y recordó que es necesario que se aprueben medidas legislativas concretas sobre la base del 118A del Tratado. Se aprovechó, además, la ocasión para pedir a la Comisión que se elabore urgentemente una Directiva marco sobre la función de los interlocutores sociales en la realización del mercado interior contribuyendo, así, a que el art. 118B sea un instrumento de progreso en materia social y no, como estaba ocurriendo, el principal obstáculo para el mismo⁶⁵.

VII.2. La Carta Comunitaria de Derechos Sociales Fundamentales

Con la situación bloqueada en cuanto a medidas sociales se refiere, España entró a ocupar, por primera vez en su historia, la presidencia de las Comunidades. Los objetivos fijados para los seis meses que duraría el mandato se encuentran bien definidos en la intervención del Ministro de Asuntos Exteriores, Francisco Fernández Ordóñez, ante el Parlamento Europeo, el 17 de enero de 1989. Señaló que era propósito español tratar de potenciar los aspectos sociales del mercado interior avanzando en el proceso de armonización de los ordenamientos jurídico-laborales de los Estados miembros, a cuyo fin se hace preciso establecer objetivos concretos que permitan llegar a la constitución de un acervo social comunitario. Para ello, además de otro tipo de medidas, se pretende avanzar en la definición de una *Carta Comunitaria de Derechos Sociales* que establezca una base de derechos para los trabajadores⁶⁶.

La Comisión, tras comprometerse con los interlocutores sociales a someter a consulta el proyecto de Carta que se elaborara⁶⁷, solicitó del Comité Económico y Social la elaboración de un dictamen sobre el tema⁶⁸. De ese dictamen pueden resaltarse varias ideas: a) que no se trata de crear nuevas normas, sino de tener en cuenta las ya establecidas y aceptadas en otros niveles (ONU, OIT, Consejo de Europa, etc.)⁶⁹; b) que esas normas no pueden trasladarse a la Comunidad sin valorarse, con carácter previo, las nuevas necesidades que plantea el mercado interior (doble objetivo económico y social) y c) que ha de tratarse de derechos sociales fundados en el modelo de sociedad existente en todos los Estados miembros⁷⁰. De ahí que se proponga una lista de derechos, entre los que cabe destacar la libertad

(65) Cfr. Ibid. Parte III, págs. 742 y 743.

(66) Cfr. Ibid. Doc. 1/89. pág. 750.

(67) Compromiso al que se llegó en una reunión con los interlocutores sociales (UNICE, CES y CEEP), el 12 de enero de 1989. Sobre su alcance y significado, cfr. GOMIS, P.J. "El espacio social..." cit. págs. LXXXVI y LXXXVII.

(68) Vid. CES (89) 270, de 22 de febrero de 1989 y Política Social... cit. Doc. 4/89. págs. 781 a 796. Un comentario al mismo en RODRIGUEZ-PIÑERO, M. "La declaración de Derechos sociales...(I)". cit. págs. 4 a 7.

(69) Un breve examen comparativo entre el Título III del Tratado de Roma ("Política Social") y las disposiciones de este tipo contenidas en los Convenios de la O.I.T.: PHILIP, C. Normes Internationales du travail: universalisme ou regionalisme? Bruxelles, 1978. págs. 119 y ss. Queda reflejada la imprecisión y excesiva generalidad del programa de la CEE.

(70) Cfr. Doc. 4/89. cit. págs. 783 y 784.

sindical, la negociación colectiva, la intervención de los trabajadores en la definición de las condiciones de trabajo, salario libremente negociado, la formación profesional, protección del trabajo infantil, vacaciones anuales, descanso semanal, seguridad e higiene en el trabajo, servicios gratuitos de colocación, etc.⁷¹.

Otro aspecto destacable del Dictamen es la calificación jurídica del instrumento que contenga estos derechos. El Comité Económico y Social consideró importante no calificarlo jurídicamente mediante una terminología del derecho internacional clásico (como Carta, Tratado, Convenio o Pacto), sino utilizar instrumentos y procedimientos previstos en el Tratado de Roma. De no hacerse así, advierte, se estaría considerando la política social comunitaria como algo que sólo tiene un interés secundario en la realización del mercado interior, a diferencia de las medidas desarrolladas en materias económicas, monetarias e industriales⁷².

La Comisión no tuvo en cuenta la advertencia del Comité Económico y Social y preparó un Anteproyecto de "Carta Comunitaria de Derechos Sociales Fundamentales"⁷³, que fue sometida a discusión en el Consejo de Ministros de Asuntos Sociales de 12 de junio de 1989, para su posterior adopción como Declaración solemne del Consejo Europeo. El texto, que necesitaba para ser aprobado unanimidad, obtuvo diez votos favorables, una abstención, la de Dinamarca, y un voto en contra, del Reino Unido. La Cumbre de Madrid (26 y 27 de junio) no pudo por ello adoptar ninguna decisión relevante al respecto y concluyó con una simple referencia al tema en las conclusiones de la Presidencia. Se afirmó que el Consejo se ha limitado a tomar nota de la presentación del Anteproyecto, de que éste ha sido objeto de un primer debate y a decidir que prosigan los trabajos con vistas a adoptar las medidas necesarias para realizar la dimensión social del mercado único, teniendo en cuenta los derechos sociales fundamentales. A tal fin -señala- se debería indicar claramente la función que desempeñarán tanto las normas comunitarias, como las normativas nacionales y las relaciones convencionales⁷⁴.

Esta última decisión —sobre necesidad de delimitar las funciones entre los distintos instrumentos normativos— respondía a una clara deficiencia del Anteproyecto. Ya advirtió el Dictamen del Comité Económico y Social que "los instrumentos y procedimientos previstos en el Tratado son los que deben utilizarse para garantizar el respeto de los derechos sociales fundamentales"⁷⁵. La utilización de un instrumento normativo de este tipo

(71) El Dictamen fue realizado por un subcomité integrado por representantes empresariales y sindicales y otros grupos (profesionales liberales, pequeñas y medianas empresas, organizaciones de consumidores, etc.). Se aprobó por 135 votos a favor, 22 en contra y 8 abstenciones. Votaron en contra los grupos británicos de empleadores y de intereses diversos, tres empleadores españoles, dos portugueses y un luxemburgués. Cfr. *Ibid.* págs. 793 a 796 y HUERTAS BARTOLOME, T. "La dimensión..." cit. pág. 332.

(72) Doc. 4/89. cit. pág. 789.

(73) Texto en COM (89) 248, 30 de mayo de 1989.

(74) Cfr. RODRIGUEZ-PIÑERO, M. "La Declaración de Derechos Sociales...(II)". *Relaciones Laborales*. 1989. núm. 21. págs. 4 y 5.

(Carta o Declaración de Derechos Sociales) es ciertamente extraño a las Comunidades y no encuentra apoyo posible en el Tratado de Roma. De ahí que, entre otras consecuencias, no pueda quedar sujeta automáticamente a la garantía jurídica del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, ni en lo que atañe a su posible incumplimiento por parte de los Estados, ni por anulación de medidas nacionales contrarias al mismo, ni, por último, en cuanto a la posibilidad de planteamiento por los jueces nacionales de cuestiones prejudiciales de interpretación de la Carta⁷⁶. Junto a ello, quedaría como un instrumento incompleto. Se colocaría a un nivel intermedio entre el respeto a las diversidades nacionales en materia laboral y la necesidad de adoptar determinadas normas comunitarias de armonización en materia social. La Carta, de aprobarse, necesitaría siempre de intermediación legislativa o, en su caso, de contratación colectiva, lo cual permite constatar que su utilización en el marco comunitario trata de crear obligaciones entre los Estados miembros en la forma clásica de los convenios internacionales de trabajo,⁷⁷ y no de generar derechos inmediatos en los ciudadanos comunitarios⁷⁷.

Todas estas cuestiones eran suficientemente graves para que pasaran desapercibidas al Parlamento Europeo. Así, en Resolución sobre el Consejo Europeo de Madrid, lamenta la actitud del Reino Unido, que ha impedido la aprobación inmediata de medidas de progreso en la dimensión social y pide que se adopte la Carta Comunitaria, con los *instrumentos jurídicos vinculantes*, sin cuya adopción el mercado interior no se realizará. Pide en particular que se adopten con urgencia todas aquellas directivas congeladas de momento por el Consejo y se fomente la participación de los interlocutores sociales⁷⁸.

Por tanto, frente a la creencia generalizada de que con la aprobación de la Carta iba a cerrarse un ciclo importante en la construcción de la Europa Social, hay que poner de manifiesto las insuficiencias del propio instrumento elegido. El art. 118A del Tratado impone armonizar la normativa de los países miembros por la vía de la aprobación de disposiciones mínimas. Huelga decir que si estas disposiciones no tienen fuerza vinculante directa e indiscutida no se estarán cumpliendo los objetivos marcados⁷⁹. Las deficiencias indicadas van a reproducirse también en los Proyectos posteriores de Carta Comunitaria.

Tras los resultados de la Cumbre de Madrid, en julio de 1989, se reu-

(75) Doc. 4/89. cit. pág. 789.

(76) Cfr. RODRIGUEZ-PIÑERO, M. "La Declaración de Derechos Sociales...(II)" cit. págs. 3 y 4.

(77) Ibid. pág. 3. La dificultad de determinar con claridad la vinculabilidad prevista en el Anteproyecto se pone de manifiesto en el Título II.

(78) Cfr. DOCE C 233, de 27 julio 1989. pág. 56.

(79) Respecto a las deficiencias terminológicas del anteproyecto y, especialmente, sobre la confusión que generaba la utilización de expresiones como "proclamación", "derechos fundamentales" y "derechos sociales", que pertenecen a campos y contextos distintos en el plano jurídico: cfr. RODRIGUEZ-PIÑERO, M. "La Declaración de Derechos Sociales...(II)". cit. págs. 1 a 3.

nieron informalmente en Auxerre, bajo presidencia francesa, los ministros de Empleo y Asuntos Sociales de la CEE. Allí se acordó la creación de un grupo "ad hoc" para examinar, en estrecha relación con la Comisión, la Carta y elaborar un texto unánimemente aceptable en la reunión del Consejo Social del 30 de octubre⁸⁰. Fruto de los trabajos de ese grupo se elaboró un segundo *Proyecto de Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales*⁸¹, igualmente deficiente en cuanto a su eficacia y vinculabilidad, pero que contenía ciertos avances sociales que merecen destacarse: se contemplaban diversos supuestos de "dumping social" y se preveían los medios para su posible compensación (arts. 5 y 6)⁸²; la necesaria fijación de salarios mínimos, especialmente a nivel de salario base y el establecimiento de normas que permitan garantizar un salario de referencia equitativo entre los trabajadores sujetos a contrataciones atípicas (art. 8); la fijación de la duración máxima de la jornada laboral, también en lo que respecta a las formas de trabajo distintas del trabajo por tiempo indefinido (art. 10); la posibilidad de establecer relaciones convencionales a escala europea (art. 15); el establecimiento de sistemas de información, consulta y participación de los trabajadores, especialmente en las empresas o grupos de empresas que tengan establecimientos situados en varios Estados miembros y, en particular, cuando se introduzcan cambios tecnológicos, reestructuraciones o fusiones, despidos colectivos y quiebra (arts. 20 y 21). Se establecían también diversas medidas tendentes a asegurar una renta mínima para las personas jubiladas o en situación de prejubilación, ajustada y completada por una asistencia social adaptada a sus necesidades (arts. 27 y 28), etc.

El texto del Proyecto de principios de octubre fue sometido a Dictamen de la Comisión de Asuntos Sociales y Empleo⁸³ pero, antes de que se elaborara, la Comisión de las Comunidades lo reformó profundamente. Este último Proyecto, que fue presentado el 30 de octubre al Consejo de Ministros⁸⁴, lleva por título "*Carta Comunitaria de Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores*". Como puede observarse, la denominación es más amplia y refleja bien los recortes a que se ha sometido el proyecto anterior. En efecto, si en aquél el conjunto de medidas estaban referidas, en la mayoría de los casos, a todos los ciudadanos comunitarios, en éste sus destinatarios principales son los trabajadores⁸⁵. A ese recorte subjetivo hay que añadir otros, no menos importantes, referidos al conteni-

(80) Cfr. Europe-Entreprises. Juillet, 1989. R. II. págs. 1 y 2.

(81) COM (89) 471 final, de 2 de octubre 1989.

(82) Establecían la protección social a todos los trabajadores comunitarios que ejerzan un empleo no temporal en un Estado miembro que no sea su país de origen, en particular en la adjudicación de contratos públicos o por subcontratación, en condiciones idénticas a las que se reconozcan a los trabajadores del país de acogida: cfr. Europe-Entreprises. Août-septembre, 1989. R. II. págs. 1 a 4.

(83) Cfr. PE DOC A 3-69/89, de 9 de noviembre 1989.

(84) El texto en Relaciones Laborales. 1989, núm. 22. págs. 91 a 98.

(85) Cfr. la diferencia entre los arts. 1; 2; 13; 18; 27 y 28 del Proyecto de principios de octubre, con los arts. 1; 2; 10; 15 y 24 del Proyecto definitivo, de 30 de octubre.

do de los derechos: a) se eliminan las referencias a los supuestos de "dumping social" contenidas en los arts. 5 y 6 del Proyecto anterior; b) no aparece ya el término "salarios mínimos", sino que se habla de "justa remuneración", de salarios "equitativos" y "suficientes" (art. 4); c) se evitan también las expresiones "jornadas de duración máxima" y se introduce la lacónica expresión de "acercamiento de la duración y distribución de la jornada" (art. 7)⁸⁶; d) en cuanto al diálogo social europeo, se supedita su alcance, en la línea del art. 118B del Tratado, a la libre voluntad de los interlocutores (art. 12); e) se mantiene lo previsto respecto a los sistemas de información y consulta de los trabajadores, pero desaparece la referencia obligada a los casos de quiebra (art. 18) y f) la protección social de los jubilados no se concreta en una "renta mínima", sino en "recursos suficientes" (art. 25). En definitiva, "los redactores del Proyecto han evitado cuidadosamente en la mayor parte de los casos cualquier tipo de precisión jurídica, utilizando una imprecisión calculada, dejando, a través de su ambigüedad y de su elasticidad, un amplísimo margen tanto para su desarrollo normativo como para su eventual interpretación jurídica"⁸⁷.

En cuanto a la aplicación de la Carta, el Título II consagra el principio de subsidiariedad. Se dispone que la garantía de los derechos y la plena aplicación de las medidas sociales introducidas corresponden a la responsabilidad de los Estados miembros conforme a las prácticas nacionales, en especial por medio de la legislación interna y los convenios colectivos (art. 27). En lo que respecta al grupo de derechos que en su aplicación son competencia de la Comunidad, se encarga a la Comisión a que presente "lo antes posible"⁸⁸ las iniciativas para adoptar los instrumentos jurídicos pertinentes (art. 28). Se desaprovecha la oportunidad de establecer un listado claro de cuáles son esos derechos. La Comisión también elaborará anualmente un informe sobre la aplicación de la Carta por los Estados miembros y la Comunidad, que será transmitido al Consejo Europeo, al Parlamento y al Comité Económico y Social (arts. 29 y 30).

La Comisión hacía ya unos meses que venía preparando un documento sobre el programa de acción para la puesta en práctica de la Carta⁸⁹, a fin de que pudiera presentarse en el Consejo Europeo de Estrasburgo. Efectivamente, el programa de aplicación se presentó junto con la Carta⁹⁰. La

(86) Es significativo que no se acuda a la expresión "armonización". Cfr. Supra. VI. 2.

(87) RODRIGUEZ-PIÑERO, M. "La declaración de Derechos Sociales...(III)". Relaciones Laborales. 1989. núm. 22. págs. 1 a 7. Este texto y el del mismo título (y IV), del núm. 23, realizan un análisis completo del último Proyecto.

(88) En el proyecto de principios de octubre se señalaban plazos concretos: antes del 31 de diciembre de 1989 había de presentarse el Programa de Acción y un conjunto de instrumentos conexos.

(89) Cfr., por ejemplo, Europe-Entreprises. Novembre, 1989. R. II. págs. 1 y ss. y COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES. Note d'information. P-67. Bruxelles, 20 novembre, 1989.

(90) Vid el texto en COM (89) 568 final, de 5 diciembre 1989. Comunicación de la Comisión sobre su programa de acción para la aplicación de la Carta Comunitaria de los derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores.

nota informativa de la Cumbre del 8 y 9 de diciembre no puede ser, sin embargo, más breve en cuanto a estas cuestiones. En ella se dispone que "los Jefes de Estado y de Gobierno de *once* países miembros han adoptado la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores" y "se toma nota de que la Comisión ha elaborado un programa de acción sobre la aplicación de la Carta e insta al Consejo a que delibere sobre sus propuestas, a la vista de la dimensión social del Mercado interior y respetando las competencias nacionales y comunitarias"⁹¹.

VII.3. Perspectivas de futuro

La adopción de la Carta por los países de la Comunidad, a excepción del reino Unido, es un paso importante. Sin embargo, las insuficiencias señaladas sobre su contenido y la dificultad de interpretación del reparto de competencias para su desarrollo pueden convertirla en inútil. El futuro de la Carta, y con ella de todo el bloque de medidas sociales, dependerá precisamente del Programa de acción y su puesta en práctica. De momento, habrá que esperar a las deliberaciones del Consejo sobre el mismo para, después, volver a hacerlo, quizá por más tiempo, en cuanto a las realizaciones legislativas a nivel comunitario. La historia de la Política Social de las Comunidades, que brevemente he intentado describir, debe completarse con instrumentos jurídicos claros en cuanto a su vinculabilidad y aplicación. Por ahora, la Europa de rostro social sigue siendo todavía un objetivo.

(91) Europolitique. "Conseil Européen des 8 et 9 decembre 1989 (Strasbourg)". 11 decembre 1989. núm. 1548 bis. págs. 6 y 7