

## *La política social española en el contexto comunitario*

Juan Antonio PEREDO LINACERO

España, en los próximos años, necesitará acomodarse a los modelos vigentes en la Europa comunitaria, en el ámbito social. La convergencia económica debe ir acompañada de una aproximación en los aspectos sociales a fin de evitar grandes disparidades o hiatus que pudieran poner en peligro el devenir comunitario en el futuro.

En las presentes notas trataremos de perfilar las principales pautas de actuación comunitaria en materia social y, al respecto, analizaremos, tras un breve repaso histórico, los principios básicos recogidos en la Carta de Derechos Sociales Fundamentales en cuanto acto social prioritario y, a continuación, examinaremos el previsible contenido de la política social comunitaria después de Maastricht.

La política social no ha tenido especial fortuna en el devenir histórico de la CEE debido, presumiblemente, a su subsidiariedad en relación a los aspectos económicos, a sus exigen-

cias normativas difíciles de armonizar y a lo que en otras ocasiones hemos denominado efecto ósmosis o, en otros términos, al elevado nivel de desarrollo de la legislación social en los distintos Estados miembros que, a veces, parece hacer innecesaria la norma comunitaria. <sup>(1)</sup>

No obstante lo anterior, no deben minimizarse los aspectos sociales en la CEE ya que lo "social" aparece en la mayor parte de los capítulos y de las políticas comunitarias, siendo, siendo difícil aislar los elementos de política social de otros factores de tipo político y económico que conforman los actos en la CEE.

Cabe, de cara al futuro, tener una visión esperanzada debido a que con el Tratado de la Unión Europea lo que se pretende es transformar la Europa de los mercaderes -que tiene un valor intrínseco innegable- en la Europa de los ciudadanos que, al trascender los meros aspectos económicos, dará una dimensión más humana a la Comuni-

dad, promoviendo un espíritu de solidaridad y unión, por cuanto afecta a los intereses próximos de los mismos ciudadanos y que, además, son plenamente sentidos por los mismos.

Queremos decir que los temas sociales, por ser fácilmente aprehensibles por los habitantes, son temas de relieve que pueden servir de catalizador de la Unión Europea propugnada en el Tratado de Maastricht.

### ***Lo social en la historia comunitaria.*** <sup>(2)</sup>

En la primera etapa de existencia comunitaria, los temas que cobraron mayor desarrollo fueron los relativos a la libre circulación de trabajadores, acaso por ser los aspectos que, dentro de lo social, tienen un marcado carácter económico y facilitaban la consecución de un mercado común.

En este primer período se aprueban diversas directivas y el muy importante reglamento 1612/68 que, hasta nuestros días, han marcado los límites en materia de libre circulación de los trabajadores y de los miembros de sus familias.

La crisis de los años setenta y el importante incremento de las tasas de paro forzaron a la Comunidad a adoptar el Programa de Acción Social (enero de 1974), que fijó las líneas directrices sobre las que se asienta, en parte, la actual política social comunitaria, siendo sus objetivos: la realización del pleno y mejor empleo, la participación creciente de las fuerzas sociales y la mejora de las condi-

ciones de vida y de trabajo, a través, básicamente, de la atención prioritaria a los colectivos especiales y la armonización de las legislaciones en materia laboral y de Seguridad Social.

La resolución comunitaria que fija el Programa de Acción Social considera que lo social no es una mera consecuencia del progreso económico, sino un objetivo de carácter final que debe perseguirse; este convencimiento marca el punto de inflexión en la política social comunitaria, y su desarrollo en los años 80 ha servido para llegar a la Carta de Derechos Sociales, que analizaremos seguidamente.

Uno de los principales logros en materia social en la década de los setenta fue la puesta en marcha efectiva del Fondo Social Europeo, que tiene por finalidad apoyar todo tipo de acciones dirigidas al fomento del empleo, siendo su principal instrumento las actuaciones en materia de formación profesional de carácter ocupacional. <sup>(3)</sup>

La Comunidad, para hacer efectiva su política en Formación Profesional, aprobó, en el período de referencia, una serie de actos relativos a la formación profesional, que fijan las grandes líneas de actuación y que, en síntesis, pueden resumirse en las exigencias siguientes: a) planificación y evaluación de las acciones formativas, b) necesidad de bases polivalentes que permitan adaptaciones ulteriores a los puestos de trabajo, c) acciones formativas referidas a colectivos especialmente necesitados y susceptibles de ser afectados por las irregularidades de los mercados de trabajo.

En lo que respecta a las condiciones de trabajo, los actos comunitarios hasta nuestros días son escasos y, normalmente, de carácter no obligatorio.

En relación al empleo, la Comunidad se limitó a fijar las pautas de actuación para su fomento y, sobre todo, para la consecución de la transparencia del mercado de trabajo, haciéndose, una vez más, referencia a la atención prioritaria a los colectivo especialmente sensibles como son las mujeres, los jóvenes, los parados de larga duración, los minusválidos y los emigrantes, destacando las directivas sobre equiparación de la mujer con el varón en el ámbito socio laboral y de la Seguridad Social.

Por lo que respecta a la participación de los trabajadores, son destacables las directivas referidas a despidos colectivos, garantías a los trabajadores en caso de transferencia de empresas y garantías a los trabajadores en caso de insolvencia del empleador.

Paralelamente a las acciones normativas, la UNICE y la CES iniciaron contactos propiciados por las instituciones comunitarias, siendo también relevante la actividad que desarrollan los Comités, creados en el seno de la Comunidad, que constituyen una novedad de relieve en el derecho social internacional. (4)

### **La carta de derechos sociales fundamentales**

La Carta de Derechos Sociales Fundamentales (Estrasburgo 1989)

parte de la necesidad de promover una mejora de las condiciones de vida y de trabajo, según se preceptúa en el artículo 117 del Tratado de Roma. Además, pretende poner en práctica los mandatos de los Consejos Europeos de Hannover, Rhodas y Madrid que plantearon la necesidad de dar la misma importancia a los aspectos sociales que a los aspectos económicos para la construcción del mercado único.

La Carta parte del principio de subsidiariedad (que con el Tratado de la Unión Europea cobra su mayor relieve) en el sentido de que las iniciativas a tomar, de carácter social, son responsabilidad de los Estados miembros, sin perjuicio de las competencias que corresponden a la CEE, que actuará subsidiariamente. Desde otra vertiente, se afirma que la proclamación solemne de los derechos sociales fundamentales no puede, en ningún caso, justificar, al ser aplicados, una regresión en la situación actualmente existente en cada Estado miembro. (5)

Los derechos sociales fundamentales recogidos en la Carta, que enumeramos a continuación, marcan los límites en los que va a moverse la Comunidad del futuro. Estos Derechos obligaron a la Comisión a elaborar un plan de acción que pretende garantizar la vigencia y operatividad de los mismos.

En las páginas siguientes analizaremos conjuntamente el contenido de la Carta de Derechos Sociales y las propuestas de la Comisión al respecto, por considerar que a las mismas habrá de ajustarse la normativa

social española con el objetivo final de alcanzar la convergencia social para la plena realización de la Unión Europea.

### **1) Derecho a la libre circulación**

El derecho a la libre circulación implica la posibilidad de trasladarse al territorio de cualquiera de los Estados miembros para ejercer una profesión u oficio en la Comunidad, por cuenta propia o ajena, de acuerdo con el principio de la igualdad de trato. El derecho implica, consecuentemente, la armonización de las condiciones de estancia en todos los Estados miembros, especialmente en lo que se refiere a la unidad familiar y a la supresión de obstáculos derivados de la falta de reconocimiento de diplomas y de calificaciones profesionales equivalentes. (6)

La Comunidad ha avanzado de forma notoria en este campo, quizás por el motivo, que antes apuntábamos, de que estos aspectos están íntimamente vinculados a la libre circulación de mercancías y capitales, constituyendo todos ellos las bases sobre las que se asentaba la CEE en el pasado. En España, la plena aplicación de la libre circulación ha supuesto un incremento importante de los trabajadores comunitarios residentes de forma regular en nuestro país. Ello, a su vez, connota una mayor dificultad para el acceso a determinados puestos de trabajo de los trabajadores españoles, debido a la alta cualificación que requieren y que, con frecuencia, es plenamente satisfecha por algunos trabajadores comunitarios.

En lo que respecta al reconocimiento de títulos (7) España debe, a corto plazo, facilitar el acceso a trabajos regulados en nuestro país a los nacionales de otros Estados miembros y, al contrario, eliminar las barreras, hasta ahora existentes, relativas a la nacionalidad u otros requisitos que no se compaginan con la normativa CEE. Reviste, también, cierta importancia para nuestro país la necesaria mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores fronterizos que, a nuestros efectos, puede traducirse en un reconocimiento, de iure o de facto, de la presencia extranjera en las decisiones de carácter nacional que puedan afectarles de forma directa (aspectos fiscales, concesión de créditos, etc.).

Al margen de lo anterior, dentro del capítulo libre circulación de trabajadores, España deberá ajustar la normativa vigente en materia de Seguridad Social a los preceptos comunitarios que, como es sabido, se apoyan en los ya clásicos principios de igualdad de trato, totalización de períodos, exportación de prestaciones y proporcionalidad, según la cuantía y el tiempo de cotización.

Todavía dentro de este derecho, debe presentarse especial atención a la aplicación de las normas comunitarias relativas al derecho de residencia de las personas no activas que tuvieran vinculación con los trabajadores, si bien el tratamiento de este colectivo trasciende los límites habituales de la política social, para adentrarse en el terreno de la Europa de los ciudadanos.

Es notoria la presencia en nuestro país de importantes colectivos originarios de países CE que, principalmente después de su jubilación, han elegido España para fijar su residencia habitual. Como es obvio, ello origina necesidades de distintos ámbitos que van desde la infraestructura hospitalaria, hasta las redes de asistencia social, los créditos de acceso a las viviendas, etc.

## **2) Derecho al empleo y a la remuneración**

Este derecho supone la libertad de opción y de ejercicio de una profesión determinada, según las disposiciones que rigen para cada profesión y contando con las posibilidades limitadas que ofrece el mercado de trabajo.

El desarrollo y la creación de empleo continúan siendo la prioridad absoluta para la Comunidad en materia social, posiblemente debido a la "mala conciencia" que provoca la constatación de la carencia de una rigurosa política de empleo, en sentido amplio, a nivel comunitario, así como la "asepsia política" de los temas de empleo que permite la armonización de actuaciones en los distintos Estados miembros sin provocar suspicacias en orden a la subsidiariedad propugnada por el Acuerdo de Maastricht. (8)

La Comisión, en relación a este derecho al empleo, ha iniciado la publicación de un Informe Anual sobre el Empleo en Europa, que analiza las perspectivas de la economía y del

empleo desde un punto de vista macroeconómico, así como el cambio estructural registrado; este informe tiene también una parte variable que estudia en profundidad temas puntuales que se han revelado como de mayor interés a lo largo del año, en el campo del empleo.

La gestión prospectiva de los recursos humanos será efectuada, a nivel comunitario, por un "Observatorio del Empleo" que elaborará sus informes y estudios en colaboración con los Estados miembros, que deben aportar los principales datos primarios. Al respecto, se requiere un esfuerzo, por parte española, para la normalización de los datos y para el rigor absoluto de los mismos, de tal forma que sean comparables con los proporcionados por otros Estados miembros y permitan informes generales de actuación, a nivel CE.

La Comisión tiene previsto elaborar Programas, que combinen la investigación y la acción, relativos a la creación de empleos para grupos específicos, procurando difundir las experiencias de más éxito en el ámbito comunitario. Actualmente, los programas más importantes son el LEDA (Iniciativas locales en materia de empleo) y el ERGO (destinado a identificar programas y proyectos dirigidos a los parados de larga duración y a los jóvenes).

El Consejo ha aprobado ciertas modificaciones tendentes a conseguir la mayor eficacia y operatividad del SEDOC (Sistema europeo de compensación de ofertas y demandas de empleo) que, hasta la fecha, ha sido

de escasa utilidad debido, posiblemente, a la nula disposición de los Estados miembros para que los puestos de trabajo creados sean ocupados por nacionales de otros Estados. España deberá acomodar sus códigos y su logística a lo preceptuado por la Comunidad para conseguir una transparencia de los mercados de trabajo, a nivel comunitario, que asegure que los flujos migratorios son equilibrados y, además, no se coarten las posibilidades que, en el futuro, puedan ofrecerse a nuestros nacionales en otros Estados comunitarios. Al margen de cuanto antecede, la Comunidad ha iniciado estudios evaluatorios de la eficacia de las intervenciones del Fondo Social Europeo, con el fin de apreciar el impacto de la ayuda, en relación a los objetivos perseguidos; ello forzará a extremar el rigor en todas las acciones, muy numerosas, subvencionadas por los fondos comunitarios, en territorio español.

El segundo aspecto del derecho que analizamos hace referencia a la necesidad, fijada por la Carta, de que todo empleo sea equitativamente remunerado. Aunque la Comisión considera que este tipo de asuntos es responsabilidad de los Estados miembros y de los interlocutores sociales y, básicamente, de ellos deben partir las principales iniciativas al respecto, se considera conveniente que a estos efectos, y según las modalidades propias de cada país:

- Se asegure a los trabajadores una retribución equitativa y suficiente que les permita mantener un nivel de vida digno.
- Se fijen las prescripciones mínimas que, en materia de condiciones de trabajo y protección social, deban ser respetadas en todos los países para los trabajadores con contratos y relaciones de trabajo atípicas (no de tiempo pleno y de duración indeterminada).
- Se asegure que los salarios sólo pueden ser objeto de retención, embargo o cesión, según la disposiciones nacionales que, a la vez, deben prever las medidas procedentes con el fin de asegurar al trabajador el mantenimiento de unos medios de subsistencia necesarios, tanto para él como para su familia.

La normativa española supera ampliamente lo preceptuado por las normas comunitarias y su transposición no planteará problemas de mayor entidad. A nivel CE, la armonización evitará el dumping social y uniformizará la regulación de las formas de trabajo atípico que, por su volumen, son de gran importancia para la organización social.

### **3) Mejora de las condiciones de vida y de trabajo**

La realización del Mercado Interior deberá conducir a una mejora de las condiciones de vida y de trabajo dentro de la CE, lo que, por otra parte, ya estaba preceptuado en el artículo 117 del Tratado de Roma que, por pretender abarcar demasiado ha sido tachado de excesivamente ambicioso y carente de programas de actuación concreta.

Los actos que, a corto plazo, se prevén como un primer paso para esta

mejora general de las condiciones de vida y trabajo, girarán en torno a la ordenación y duración del tiempo de trabajo, en el sentido de fijar un mínimo común denominador que sirva como base e inicio de mejoras posteriores, en especial en lo que se refiere a la situación de los trabajadores atípicos.

Se constata la reciente aprobación de una directiva relativa al establecimiento de un formulario que sirva como elemento de prueba de las distintas situaciones de trabajo que, si bien con carácter mínimo, ofrece una garantía a los trabajadores y es un elemento facilitador de su libre circulación.

La mejora debe incluir, también, el desarrollo de ciertos aspectos de la reglamentación laboral como, por ejemplo, las garantías a los trabajadores en caso de despidos colectivos, transferencia de empresas y establecimientos o en el supuesto de decisiones tomadas por empresas multinacionales en centros que, geográficamente, están fuera del territorio de un Estado e incluso en el exterior de la Comunidad. Al respecto, se ha modificado recientemente la directiva relativa a despidos colectivos y se prevé una inmediata modificación de la directiva sobre la transferencia de empresas.

En este ámbito tendrá especial relevancia, según las previsiones comunitarias, el denominado "diálogo social" que connota la participación de los sujetos de la relación laboral (empresarios y trabajadores), que servirá para establecer acuerdos colecti-

vos ya previstos en el Acta Unica (art. 118 B) y en el segundo protocolo sobre política social del Acuerdo de Maastricht. (9)

Finalmente, también en este capítulo se prevé la elaboración de un Memorandum relativo a la Integración Social de los Inmigrantes Nacionales de Países Terceros que, según reflejamos más adelante, constituirán un colectivo de vital importancia en el futuro comunitario. (10)

En líneas generales puede afirmarse que los proyectos que actualmente se debaten, a los que hemos hecho referencia en las líneas precedentes, están plenamente superados por la normativa española y su transposición no creará dificultades mayores.

#### **4) Derecho a la protección social**

La Carta de Derechos Sociales Fundamentales en ningún caso cuestiona el que cada Estado miembro tenga un sistema de Seguridad Social distinto y, por supuesto, no pretende su armonización. Sin embargo, se estima útil efectuar una reflexión en profundidad sobre una estrategia de convergencia de los objetivos perseguidos por los distintos Estados, a fin de evitar que la divergencia de sistemas constituyan un freno a la libre circulación.

A lo largo del año 1992 se han aprobado sendas recomendaciones sobre la *Convergencia de Objetivos* y sobre los *Criterios comunes relativos a la existencia de Recursos y Prestaciones suficientes en los sistemas de*

*protección social*; ambos pretenden evitar el desequilibrio, pese a constatar que la armonización es ilusoria; en todo caso, se fomenta el espíritu de solidaridad y, conforme a las modalidades propias de cada país, se recomienda que todo trabajador de la CE tenga una protección social adecuada, sea cual fuere su status y/o situación, y se beneficie de prestaciones suficientes de Seguridad Social, que deben concederse, también, a las personas excluidas del mercado de trabajo que no tengan medios de subsistencia. (11)

España no ha puesto objeciones a la aprobación de las anteriores recomendaciones pero, en ningún caso puede aceptar una armonización comunitaria en materia de Seguridad Social, dado que los presupuestos financieros y materiales de partida son muy diferentes y no permiten fórmulas comunes que originen descalabros presupuestarios y conduzcan a la quiebra del sistema.

### **5) Derecho a la libertad de asociación y a la negociación colectiva**

Es este derecho uno de los fundamentales de la Carta pese -y acaso precisamente por ello- al escaso desarrollo que, hasta hoy, ha tenido el diálogo social en la Comunidad.

La Comisión está empeñada en potenciar al máximo el diálogo social, en base al art. 118 del Tratado de Roma y al protocolo recogido en el Tratado con la Unión Europea, mediante un sistema de reenvíos per-

manentes que se constituyan en la fuente primordial del derecho derivado en materia social.

La Comisión estudia, además, la forma de mejorar e intensificar la información en materia social, en especial la destinada a grupos significativos (dirigentes de PYMES, directivos de relaciones humanas, dirigentes sindicales, etc.).

Como paso previo a todo lo anterior, la Carta establece el derecho de asociación, para empresarios y trabajadores, con el fin de constituir organizaciones profesionales o sindicales para la defensa de sus intereses. Asimismo, se reconoce el derecho, de acuerdo con las legislaciones y prácticas nacionales, a negociar y a concertar convenios colectivos.

Finalmente, se reconoce el derecho de huelga, a reserva de las obligaciones dimanantes de las prácticas nacionales y de los convenios colectivos y se recomienda favorecer la institución y utilización de procedimientos de conciliación y arbitraje.

Como precisamos más adelante, el nuevo Tratado, de una forma ambigua, concede un poder de iniciativa a los interlocutores sociales que en caso de prosperar, y una vez clarificado, puede suponer una novedad importante en el ordenamiento socio laboral español.

### **6) Derecho a la formación profesional**

La Carta reconoce explícitamente la posibilidad de que todo trabajador pueda tener acceso a la formación profesional, a lo largo de su vida acti-



va, evitando cualquier tipo de discriminación.

La traducción programática de este derecho es la necesidad de creación de los correspondientes dispositivos de formación continua y permanente, que permita a todas las personas reciclarse, profundizar y adquirir los conocimientos, de acuerdo con la evolución tecnológica.

La Comisión ha subrayado la importancia que concede a la mejora de la calidad de formación profesional de base. Algunas de las nuevas iniciativas son:

- Propuesta de norma comunitaria sobre el acceso a la formación profesional.
- Comunicación relativa a la racionalización y coordinación de los programas de acción comunitaria en el campo de la formación profesional inicial y continua.
- Proyección y actualización de los programas ya existentes en materia formativa y, en especial, los PETRA, COMMETT, ERASMUS, YES, etc. (12)

En un próximo futuro es previsible un impulso importante a los estudios de correspondencia de cualificaciones que afectan, en la actualidad, a unas 700 actividades profesionales, cubriendo 117 profesiones de 8 sectores de actividad distintos.

En España, donde la formación profesional tiene una larga y brillante tradición, deberán efectuarse modificaciones en el sentido de potenciar los estudios previsionales y evaluativos para garantizar unas actuaciones racionales en materia formativa; debe-

rán reconstituirse algunos cursos, dando cabida a una formación de base polivalente que permita ulteriores adaptaciones a distintos puestos de trabajo y, por último, se procurará adecuar las enseñanzas a los cambios tecnológicos, a fin de incardinarlas en las exigencias del mercado de trabajo. (13)

### **7) Derecho a la igualdad de trato entre hombre y mujeres**

Para garantizar la igualdad, se intensificarán todo tipo de acciones, especialmente en materia de acceso al empleo, remuneración, condiciones de trabajo, protección social, educación, formación profesional y evaluación de las carreras.

Pese a que, en todos los Estados miembros, normativamente es un hecho la igualdad que se propone, se es consciente de la discriminación que, de facto, son objeto las personas de sexo femenino y, en consecuencia, se pretende conseguir una mayor equiparación a través de distintas acciones; entre ellas, serían destacables:

- Tercer programa comunitario de igualdad de oportunidades para las mujeres.
- Recomendación sobre las modalidades de custodia infantil.
- Recomendación relativa a un código de conducta para la protección del embarazo y de la maternidad.

Recientemente se ha alcanzado una posición común sobre una directiva de protección de la mujer embarazada en el trabajo, que supone un

logro de importancia, por cuanto garantiza el mantenimiento de los derechos adquiridos, niveles remuneratorios, imposibilidad de despido, etc.

España no tendrá, en principio, problemas de transposición, si bien las discriminaciones que existen en el mundo del trabajo, al igual que sucede en el resto de Estados miembros, deberán ser progresivamente eliminadas.

### **8) Derecho a la información, consulta y participación de los trabajadores**

Este derecho, que se desarrollará siempre teniendo en cuenta las prácticas vigentes en los distintos Estados miembros, pretende que la participación, en sus distintas vertientes, se produzca en tiempo útil, en especial con motivo de los cambios tecnológicos en la empresa, en caso de reestructuraciones o fusiones de empresas que afecten al empleo, con ocasión de despidos colectivos y cuando los trabajadores transfronterizos se vean afectados por las políticas de empleo puestas en marcha por las empresas en que prestan sus servicios. Lo anteriormente expresado es particularmente válido para aquellas empresas o grupos que tengan establecimientos o sucursales situados en varios Estados miembros de la Comunidad Europea.

El Mercado Interior acelerará las mutaciones y reestructuraciones de un gran número de empresas europeas y se pretende que estas mutaciones se efectúen en un contexto aceptable; para ello interesa promover y fomentar el desarrollo de las prácticas de infor-

mación, consulta y participación de los trabajadores.

Partiendo de la idea de que tanto las tradiciones como el derecho positivo son muy diferentes en los Estados, los principios básicos del previsible nuevo instrumento comunitario serían: tendencia a la armonización en los distintos Estados, difusión de informaciones generales y periódicas relativas al desarrollo de la empresa en tanto en cuanto afecten al empleo y a los intereses de los trabajadores, difusión de la información antes de la toma de decisiones susceptibles de tener consecuencias graves para los asalariados, etc.

Igualmente, es previsible la elaboración de un instrumento comunitario relativo al accionariado y la participación financiera de los asalariados, que tendría por objetivo la regulación de su presencia en las decisiones relevantes sobre empresas, bien por vía convencional o bien por vía normativa.

La participación de los trabajadores es un tema ya clásico en el mundo comunitario que, pese a los esfuerzos realizados, no ha podido ser resuelto satisfactoriamente, porque, en el fondo, subyace la problemática de tener que elegir entre sistemas participativos muy diferentes que van desde la cogestión alemana hasta la corresponsabilidad inglesa o la *covigilancia* española.<sup>(14)</sup>

Para nuestro país, el tema es de enorme relevancia por cuanto la participación de los trabajadores en los procesos decisionales de la empresa ha sido tímida y, en ocasiones, insufi-

ciente, si bien la potencial modificación normativa ha provocado polémicas e, incluso, los acuerdos logrados en el pasado no han podido repetirse y las situaciones encontradas han provocado disfuncionalidades para el correcto funcionamiento del sistema socio laboral.

### **9) Derecho a la protección de la salud y de la seguridad en el lugar de trabajo**

La Carta propugna la adopción de medidas para continuar la armonización en el progreso de las condiciones existentes en este ámbito y habrá que tener muy en cuenta todo cuanto hemos dicho relativo al derecho precedente, en la medida en que la información consulta y participación de los trabajadores debe aludir, de forma explícita, a los riesgos a que están expuestos en los correspondientes lugares de trabajo.

La Comunidad dispone de múltiples normas obligatorias que aseguran la protección de la salud y de la seguridad de los trabajadores en el mundo laboral y se prevé que, en los próximos años, serán presentadas numerosas propuestas, haciendo especial hincapié en aquellos sectores en que se originan los problemas más importantes (construcción, pesca, etc.).

Algunos de los ámbitos y/o sectores que serán regulados próximamente, de acuerdo con las propuestas ya anunciadas por la Comisión, serán los siguientes: barcos y buques de pesca, obras temporales y móviles, minas e industrias extractivas, transporte, etc.

Por otra parte, con carácter horizontal, se anuncian directivas comunitarias referidas a la lista europea de enfermedades profesionales, señalización de seguridad y salud en el trabajo, sistemas de información para trabajadores expuestos a ciertos agentes industriales o físicos peligrosos, etc. Asimismo, se prevé la creación de una Agencia Europea de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

Este capítulo es de suma importancia para España, por cuanto la normativa española, que es una de las más avanzadas de la Comunidad, tendrá que recorrer un largo trecho para alcanzar los mínimos exigidos a nivel comunitario. Es sospechoso que los países que impulsan decididamente este sector (y que, por otra parte, son absolutamente remisos a la hora de reconocer los derechos de los trabajadores en otros ámbitos) sean aquellos que tecnológicamente están más avanzados y cuyas instalaciones, normalmente de postguerra, son las que pueden cumplir los mínimos preceptuados.

En otros términos, queremos destacar el peligro que existe en que por buscar una fórmula óptima de seguridad y salud de los trabajadores, se vean afectados excesivas instalaciones y/o centros de trabajo españoles que, al no poder cumplir los mínimos comunitarios, deben suprimirse o cerrarse, incidiendo de forma negativa en el empleo.

No obstante lo anterior, no puede ponerse en entredicho el derecho de todos los trabajadores a beneficiarse, en su medio de trabajo, de condicio-

nes satisfactorias de protección de su salud y de su seguridad, debiendo adoptarse en España las medidas apropiadas para proseguir la armonización comunitaria propugnada.

### **10) Protección de niños y adolescentes**

La Carta de Derechos Sociales Fundamentales destaca la necesidad de que los niños no sean admitidos en un trabajo antes de haber alcanzado una edad mínima apropiada y, en ningún caso, deben realizar sus actividades laborales en puestos de trabajo que perjudiquen su salud.

En concreto, se alude a que la edad mínima de admisión al trabajo no deberá ser inferior a la edad en la que cesa el período de escolaridad obligatoria y nunca inferior a 15 años.

Todo joven que ejerza un empleo debe percibir una retribución equitativa y, por otra parte, se propugna la adopción de las medidas necesarias con el fin de acomodar las reglamentaciones generales del derecho laboral a los jóvenes, para que puedan responder a las exigencias de su desarrollo y a las necesidades de su formación profesional y acceso al empleo.

La duración del horario de trabajo de los trabajadores menores de 18 años deberá ser limitada y el trabajo nocturno prohibido, salvo casos excepcionales previstos por la ley.

Al final de su escolaridad obligatoria los jóvenes deberán poder beneficiarse de una formación profesional inicial, de duración suficiente, que les permita adaptarse a las exigencias de su vida profesional futura; dicha for-

mación debería realizarse durante la jornada de trabajo.

Está prevista una directiva sobre aproximación de las legislaciones en materia de protección de los jóvenes en el ámbito del empleo que, en principio y por tratarse de mínimos, no deberá suponer ninguna modificación en la normativa española vigente.

### **11) Derechos de la tercera edad**

La Comunidad tiene aproximadamente 100 millones de personas mayores, sobre una población total de 321 millones y, de los mismos, casi un 20% son personas que han superado los 60 años.

El incremento del número de personas de edad y el aumento de la tasa de dependencia tendrá importantes consecuencias en los años próximos sobre los gastos presupuestarios, tanto en lo que concierne a las pensiones de retiro como en lo que respecta a los servicios sociales y médicos.

La Carta reconoce que, según las modalidades propias de cada país, todo trabajador debe poder beneficiarse, en el momento de la jubilación, de los recursos que le permitan mantener un nivel de vida decente e, incluso, se afirma que cualquier persona que, habiendo alcanzado la edad de jubilación, se viera excluida de su derecho a una pensión y no tuviese otros medios de subsistencia, deberá poder beneficiarse de recursos suficientes y de una asistencia social y médica adaptadas a sus necesidades específicas.

El año 1993 será declarado, a nivel comunitario, como "Año de la ter-

cera edad", ocasión que debe ser aprovechada en nuestro país para impulsar, a nivel público y privado, la política de asistencia, impulso y protección de la tercera edad.

### **12) Derechos de los minusválidos**

La integración social y económica de los minusválidos se piensa es un elemento importante de la dimensión social del mercado interior y, a estos efectos, se reconoce que ese colectivo, cualquiera que sea el origen y la naturaleza de su minusvalía, deberá poder beneficiarse de medidas adicionales concretas, dirigidas a favorecer su integración profesional y social.

Estas medidas de mejora deberán referirse, en función de la capacidad de los interesados, a la formación profesional, la ergonomía, la accesibilidad, la movilidad, los medios de transporte y la vivienda.

La Comisión considera que la integración de los minusválidos implica el facilitar su desplazamiento y, a tal efecto, sería necesario establecer objetivos comunes y normas armonizadas.

La Comunidad, también, prevé el mantenimiento del programa de acción comunitaria en favor de las personas minusválidas (HELIOS), para el período 1992-1996. <sup>(15)</sup>

### **La política social después de Maastricht**

El Tratado de la Unión Europea introduce unas graves incógnitas res-

pecto al futuro de la política social comunitaria, que analizamos en las líneas siguientes. Ello hace perder nitidez al panorama normativo español de los próximos años.

En términos objetivos, el Tratado para la Unión Europea no modifica el articulado del Tratado de Roma referido, de forma específica, a la política social (artículos 117 y siguientes). Pero, no obstante, añade dos protocolos en los que, por una parte, el Reino Unido se desvincula del futuro desarrollo normativo de carácter social que esté basado en la Carta de Derechos Sociales a la que hemos hecho referencia en el apartado precedente y, por otra parte, los once Estados miembros restantes se comprometen a desarrollar la citada Carta, con el fin de lograr un equilibrio entre los aspectos económicos y sociales del Mercado Interior.

La primera incógnita que surge ante el panorama que acabamos de esbozar es la evaluación del alcance de los protocolos, en el sentido de conocer si la automarginación del Reino Unido supone un duro golpe para la política social, por cuanto uno de los Estados más importantes ignorará, en el futuro, la política social comunitaria apoyada en la Carta, con los consiguientes riesgos que puede ocasionar una falta de armonización en tema de tanta trascendencia. Además, opinan algunos, es grave el precedente inglés que puede ser copiado por otros Estados en diferentes campos que les resulten especialmente difíciles o costosos.

Evidentemente, hay que aceptar que la exclusión del Reino Unido de

una buena parte del futuro desarrollo normativo social comunitario no es bueno, aunque no tanto por el dumping social que pudiera originar -recuérdese que los niveles salariales, pensiones y otras prestaciones de seguridad social, etc., son suficientemente elevados en ese país- sino por cuanto su exclusión supondrá, de hecho, una limitación para los otros Estados miembros, que procurarán que sus nuevos proyectos tengan una base jurídica en el Tratado de Roma y en el Acta única, con el fin de que el Reino Unido no quede al margen de las nuevas disposiciones.

En otros términos, queremos decir que, teniendo en cuenta que el Reino Unido acepta las bases jurídicas existentes antes de Maastricht, el resto de Estados se verán constreñidos a no desarrollar en exceso la Carta de Derechos Sociales con el fin de no poner en situación límite a los ingleses y evitar situaciones de enfrentamiento que, a la larga, pudieran ser de alta disfuncionalidad.

El Tratado para la Unión Europea supone, de cualquier forma, un paso muy importante para el desarrollo de "lo social" en la Comunidad, debido a que 11 Estados miembros están dispuestos a avanzar en los aspectos que, sin ningún ánimo de exhaustividad, hemos reseñado en las páginas precedentes.

Maastricht supone, según recuerda Martínez Murillo, un cambio radical en lo social, por cuanto hasta ahora se trataba de una declaración de intenciones de los Estados miembros, (Artículo 117 del Tratado de Roma), mien-

tras que ahora el antiguo: "Los Estados miembros convienen en la necesidad de ...", se ha trocado en: "La Comunidad y los Estados miembros tienen por objetivos..." (16)

En el Tratado para la Unión Europea los objetivos de la Comunidad en materia social se sintetizan en los siguientes extremos: fomento del empleo, mejora de las condiciones de vida y de trabajo, protección social adecuada, diálogo social, desarrollo de los recursos humanos para conseguir un nivel de empleo elevado y duradero, y lucha contra las exclusiones. Para la consecución de los objetivos precitados, la Comunidad apoyará y completará la acción de los Estados miembros en los siguientes ámbitos:

- La mejora del entorno de trabajo, para proteger la salud y la seguridad de los trabajadores.
- Las condiciones de trabajo.
- La información y la consulta a los trabajadores.
- La igualdad de oportunidades en el mercado laboral y la igualdad de trato en el trabajo entre hombres y mujeres.
- La integración de las personas excluidas del mercado laboral.

El principio fundamental, de carácter jurídico, recogido en el segundo protocolo de referencia (que, por supuesto, tiene la misma validez y obligatoriedad que el resto del Tratado), es decir la aceptación de que la Comunidad emprenderá acciones en el caso en que los temas objeto de regulación no puedan ser abordados, con eficacia, por parte de los Estados miembros. Otro de los grandes princi-

pios, específicamente recogido en el protocolo, es el necesario respeto a la diversidad de prácticas nacionales, que deberá tenerse muy en cuenta en el ámbito de las relaciones contractuales.

Un problema jurídico que introduce Maastricht, en lo social, y que habría que dilucidar, es el alcance de lo que el Tratado, de forma explícita, denomina "disposiciones mínimas" ya que, según recuerda Martínez Murillo (17): "Se trata de una cuestión de grado de protección de los trabajadores; se trata de que la Comunidad pueda establecer lo que en cada momento sea el nivel mínimo de las condiciones laborales. Pero: ¿cómo y quién determina cuál sea ese mínimo en cada momento?. Desde nuestro punto de vista, la Comunidad goza de una gran discrecionalidad en esta decisión, tan sólo constreñida por la obligación contenida en el artículo 2.2 del Acuerdo, referente a que tales disposiciones se apliquen progresivamente, teniéndose en cuenta las condiciones y regulaciones técnicas existentes en cada uno de los Estados miembros".

Por otra parte, el segundo protocolo social indica que, las directivas que se aprueben evitarán establecer trabas de carácter administrativo, financiero y jurídico que obstaculicen la creación y el desarrollo de pequeñas y medianas empresas, lo que introduce un criterio difícilmente objetivable y nos puede sumir en una inseguridad jurídica, porque cualquiera de los Estados miembros podría iniciar un recurso de anulación, por la vía del

art. 172 del Tratado, contra una de dichas disposiciones mínimas y el Tribunal deberá decidir si la misma viola el Tratado, por no haberse aplicado de una forma progresiva o por originar obstáculos y trabas a alguna pequeña o mediana empresa.

Es importante subrayar también que, según el protocolo, el poder legislativo de la Comunidad en materia social queda abierto a los interlocutores sociales, a) que pueden hacer oír su voz, si expresan su voluntad de regular determinados campos y b) pueden obligar al Consejo a permanecer a la espera de que no se alcance ningún acuerdo para poder, en ese caso, intervenir.

Gregorio Garzón pone de manifiesto la importancia que el nuevo Tratado concede a la autonomía de las partes y, al respecto, señala que: "El diálogo autónomo entre las partes sociales aparece pues, en el sistema de Maastricht, como una alternativa privilegiada a la legislación por las instituciones de la Comunidad, tanto en el plano del procedimiento como en el de los efectos, que en el caso de los acuerdos no tienen por qué limitarse a la adopción de disposiciones mínimas. Esta auténtica eclosión de la autonomía colectiva engendrará nuevas cuestiones jurídicas, en particular para la interpretación de los acuerdos en un ordenamiento jurídico como el comunitario, que no cuenta con un derecho de los contratos bien desarrollado". (18)

El Acuerdo de Maastricht precisa los temas que deberán ser regulados por mayoría cualificada o por unanimi-

dad, estableciendo los grandes subgrupos siguientes, según la forma de aprobación:

**A) Temas en que se requiere la unanimidad**

- Seguridad Social y protección de los trabajadores.
- Protección de los trabajadores en caso de rescisión de contrato.
- Representación y defensa colectiva de los intereses de trabajadores y empresarios (participación de los trabajadores).
- Condiciones de empleo de nacionales de países terceros que se encuentran residiendo regularmente en el territorio de la Comunidad.
- Contribuciones financieras cuyo objeto sea la promoción y creación de empleo.

**B) Temas en los que requiere mayoría cualificada**

- Seguridad y salud de los trabajadores.
- Condiciones de trabajo.
- Información y consulta de los trabajadores.
- Igualdad de trato en el mercado laboral.
- Integración de las personas excluidas del mercado laboral.

Como podrá comprobarse, pese a la autoexclusión del Reino Unido, que facilita la unanimidad a once, será difícil el avance en determinados aspectos, debido a la capacidad de veto que ostentan los Estados miembros. No obstante, supone un paso de trascendental importancia el que el nuevo Tratado recoja, de forma explí-

ta, gran parte de los objetivos que se consideran, desde todas las perspectivas y por todos los autores, como las grandes metas en materia de política social.

**A modo de conclusiones**

Las notas que hemos esbozado en las páginas anteriores pretenden informar acerca de los previsibles derroteros de la política social comunitaria (que, de forma directa o indirecta, afectarán a España), poner de manifiesto algunos de los problemas más relevantes que la aprobación y aplicación de las normas puedan suponer y, por último, suscitar ideas relativas a la política social comunitaria y a su proyección de futuro.

Nuestras principales conclusiones podrían centrarse en los siguientes extremos:

- La Unión Europea supone un avance notorio en materia social, pese a la desvinculación del Reino Unido, porque, al contrario, se reconocen múltiples aspectos de carácter social como objetivos fundamentales de la Comunidad Europea.
- Existe el peligro de que los Estados miembros, para no originar dificultades especiales al Reino Unido, ralenticen la toma de decisiones e impidan un adecuado desarrollo de lo social, buscando bases jurídicas de los antiguos Tratado de Roma y Acta Unica.
- España llegará a acomodarse, en lo social, a los mínimos preceptuados por la Comunidad y ello no originará



dificultades de mayor relieve, habida cuenta que la normativa española, en líneas generales, es de las más avanzadas dentro del panorama del derecho comparado de los Estados pertenecientes a la Comunidad.

- Deberá prestarse especial atención a los distintos colectivos que estarán presentes en el ámbito geográfico de la Comunidad y que pueden plantear graves problemas para el normal desenvolvimiento de la misma (emigrantes de países terceros).
- En el futuro puede tener especial relevancia el diálogo social y la capacidad de iniciativa y puesta en práctica de la normativa social que el Tratado de la Unión Europea concede a los empresarios y trabajadores.
- En el desarrollo de la normativa social deberán respetarse siempre los principios de subsidiariedad, norma mínima y respeto de las prácticas nacionales.
- Será preciso que "lo social" se incardine plenamente en el nuevo concepto de Europa de los ciudadanos, en el sentido de una mayor vivencia por los mismos de los aspectos sociales, a fin de conseguir una auténtica comunidad en el sentido más puro y prístino del término.

Nuestra esperanza en un importante desarrollo de lo social, en el contexto de una Europa de los ciudadanos, tiene como primer factor de apoyo el que, en último término, seremos nosotros mismos los que demos vida a ese proyecto esperanzado que hoy denominamos "Unión Europea".

## NOTAS

- (1) Juan Antonio PEREDO y otros. *La política Social en la Comunidad Europea*. Ed. Trivium, Madrid 1986.
- (2) Para ampliar estos extremos véase el libro de RIBAS, JONCZY y SÉCHÉ: *Derecho Social Europeo*, Instituto de Estudios Laborales. Madrid 1980 y *Política Social de la Comunidad Europea*. Ministerio de Trabajo, Madrid, 1989.
- (3) El Fondo Social Europeo, creado por el Tratado de Roma, ha sido objeto de múltiples modificaciones y, en la actualidad, se encuentra de nuevo en vías de revisión, y se considera como elemento esencial de la política de cohesión social prevista en el Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht.
- (4) Deben destacarse los diálogos, de carácter tripartito, habidos en Val Duchesse y la muy importante Declaración, firmada por los interlocutores sociales, de 30 de Octubre de 1991, que ha sido recogida, en sus líneas fundamentales, en el 2º protocolo sobre política social en el Tratado de la Unión Europea.
- (5) En el momento de redactar el presente artículo, Octubre de 1992, la polémica sobre la subsidiariedad ha alcanzado unas cotas máximas al existir documentos interpretativos del concepto elaborados por la Comisión, Alemania Y Benelux.
- (6) Juan Antonio Peredo y otros, op. citada, págs. 1 a 56.
- (7) La libre circulación ha sido enormemente facilitada por la Directiva 89/48/CEE de reconocimiento general de títulos y diplomas de estudios postsecundarios de más de 3 años de duración. Esta directiva se complementará, en un futuro inmediato, con la de reconocimiento de estudios postsecundarios de menos de 3 años de duración.
- (8) El Reino Unido, en el periodo de su presidencia de la CEE, julio a diciembre de 1992, ha concedido una absoluta prioridad a la temática relativa al fomento del empleo, por considerar que este aspecto de la política social condiciona a los restantes factores y hace innecesarias la mayor parte de actos previstos en materia social.
- (9) Artículos 3 y 4 del Protocolo nº 2 sobre la política social, Maastricht, Febrero 1992.
- (10) Cabe constatar un progresivo endurecimiento comunitario en relación a los emigrantes Países Terceros, que parte del Programa de Acción Social (1974) en el que se propugna-

- ba la igualdad de trato, y desemboca en la situación actual en lo que, pese a carecer de actos específicos, se registra una tendencia al control riguroso, expulsión de ilegales, fijación de cupos migratorios, etc.
- (11) En España las ayudas asistenciales, no dependientes del sistema contributivo de seguridad social, han sido establecidos, de forma prácticamente homogénea, por las Comunidades Autónomas.
- (12) La nueva base jurídica, que el Tratado de la Unión Europea ofrece, permitirá potenciar al máximo estas acciones que, hasta la fecha requerían con frecuencia la unanimidad, al estar basadas en el art. 235 del Tratado de Roma.
- (13) Estas directivas tienen un antecedente claro en nuestro país al ser aplicadas, a lo largo de los años 60 y 70, por el Programa de Promoción Obrera (PPO) que, más tarde, se incardinó en el actual INEM.
- (14) Es conocida la imposibilidad comunitaria de aprobar un instrumento regulador de la participación de los trabajadores en la dirección de la empresa (propuesta de 5ª directiva sobre sociedades anónimas), así como la participación en la propuesta relativa a la Nueva Sociedad Europea.
- (15) Para la ampliación del contenido de la Carta y del Plan de desarrollo previsto por la Comisión, puede verse el opúsculo editado por la Comisión, *Carta Comunitaria de los derechos fundamentales de los trabajadores*. Bruselas 1990.
- (16) J.J. Martínez Murillo "Maastricht y la nueva Política Social". *Gaceta Jurídica de la CEE*. Madrid. Febrero 1992, pág.6.
- (17) vid -pág. 294
- (18) Gregorio Garzón Claviana. *El nuevo derecho social de la CE: objetivos y medios*. Seminario Instituto Estudios Constitucionales. Madrid 1990.

---

Juan Antonio PEREDO LINACERO  
Secretaría de Estado para las  
Comunidades Europeas