

Algunas consideraciones sobre la “puesta en práctica del Acuerdo sobre la Política Social del Tratado de Maastricht”

Comenta la Comunicación del Comisario Flynn del 14 de diciembre de 1993 sobre la “Puesta en práctica del Acuerdo sobre Política Social. Bajo la preocupación por la exclusión del Reino Unido se insiste en las dificultades del diálogo social propugnado. Se analiza finalmente el documento a la luz de los principios de subsidiariedad, proporcionalidad, solidaridad y suficiencia de medios, concluyendo sobre el incierto futuro de la política social comunitaria y la necesidad de su clarificación.

Juan A. PEREDO LINACERO

Consideraciones generales

En el Tratado constitutivo de la Unión Europea (en adelante TUE), firmado en Maastricht en febrero de 1992, y que ha entrado en vigor el día 1 de noviembre de 1993, se registra la existencia del Protocolo nº 14 que es sobradamente conocido y que, en síntesis, propugna el desarrollo de la Carta de Derechos Sociales Fundamentales por los Estados miembros, aceptando todos los Estados la exclusión del Reino Unido en el desarrollo de la precitada Carta.

Estas notas pretenden, sin ningún afán de exhaustividad, poner de relieve los, a nuestro juicio, graves problemas que la existencia del Protocolo puede originar en el desarrollo de

la Unión Europea, que parece inexcusable debe tener una vertiente de carácter social compensatoria del especial relieve que los aspectos económicos tuvieron en la extinta CEE.

No es la ocasión adecuada para analizar las causas del escaso desarrollo de “lo Social” en la CEE, pero hay que subrayar la idea de que uno de los motivos del nacimiento de la Unión Europea es la necesidad de trascender lo anterior y hacer hincapié en los aspectos que más afecten a los ciudadanos de la nueva Unión y que, con carácter general, pueden centrarse en lo que podríamos denominar la “Europa Social”.

Las presentes notas exigen un ulterior estudio en profundidad de los problemas suscitados por la existencia del Protocolo de referencia y que, bá-

sicamente, se resumen en, desde el punto de vista político, la insolidaridad que puede originar el que un Estado miembro no comparta la vertiente social de la Unión Europea con todos los demás y, desde un punto de vista jurídico, la imprecisión del Acquis comunitario en materia social o, en otros términos, conocer el alcance que tiene la normativa comunitaria unánimemente aceptada y la que debe ser desarrollada por 11 Estados miembros y no por el Reino Unido.

Centraremos nuestras consideraciones en el documento comunitario "*Puesta en práctica del Acuerdo sobre la Política Social, Comunicación del Comisario Flynn*" que será objeto de discusión a lo largo del año 1994 y que pretende aclarar y sentar las bases de la Política Social Comunitaria y fijar, incluso, los mecanismos de actuación, de tal forma que sirvan de pauta de actuación precisa en el momento de la Cuarta Ampliación de la Comunidad que, previsiblemente, se efectuará el 1 de enero de 1995.

El contenido del protocolo nº 14 sobre Política Social

En relación al alcance jurídico del Protocolo, cabe decir que es pacífica la opinión de los tratadistas sobre su total validez, en virtud del Artículo 236 del Tratado, ratificado en Maastricht; por supuesto, podría ser modificado de acuerdo con el Artículo N del TUE. Philippa Watson¹ opina que el Protocolo es "una fuente primaria del Derecho comunitario e, incluso, una parte

importante de la constitución comunitaria".

Centrándonos ahora en el contenido del Protocolo hay que destacar la ampliación que supone en materia de Política Social, al asumir como objetivos básicos: el fomento del empleo, la mejora de condiciones de vida y de trabajo, la protección social, el diálogo social, el desarrollo de los recursos humanos y la lucha contra la exclusión social.

En el Tratado de Roma se entendía que la mejora de las condiciones de vida y de trabajo sería no un objetivo, sino el resultado natural del funcionamiento del Mercado Común, lo que, desgraciadamente, no sucedía en sus más de tres décadas de funcionamiento.

El Protocolo, en su Artículo 2º, advierte que, de cara a la consecución de los objetivos a los que se alude antes, apoyará y completará la acción de los Estados miembros en los siguientes aspectos: mejora del entorno de trabajo para proteger la salud y la seguridad de los trabajadores, condiciones de trabajo, información y consulta de los trabajadores, igualdad de oportunidades en el mercado laboral e igualdad de trato entre hombres y mujeres e integración de personas excluidas del mercado de trabajo.

A nuestro juicio, lo más importante del Protocolo es que se prevé que los anteriores temas serán aprobados mediante un procedimiento que exigirá una mayoría cualificada, quedando únicamente como temas a decidir, por unanimidad, los relativos a: seguridad social y protección social de los trabajadores, protección de los trabajado-

res en caso de rescisión del contrato laboral, representación y defensa colectiva de los intereses de los trabajadores y empresarios (incluida la co-gestión), condiciones de empleo de los nacionales de países terceros que residan, legalmente, en territorio comunitario y, por último, las contribuciones financieras destinadas al fomento del empleo y a la consecución de éste.

Finalmente, el Protocolo significa, de forma clara, que su Artículo 2 no se aplicará, es decir, quedarán excluidos de su competencia, las normas relativas a: remuneraciones, derecho de asociación y sindicación, y derecho de huelga y al cierre patronal.

En síntesis, como recuerda González, de Lena², del Protocolo “se derivara una importante traslación de facultades reguladoras de los Estados, en materia social, en favor de la Comunidad. Precisamente por ello, la exclusión de la regulación comunitaria de una materia como las retribuciones no debe parecer injustificada, ya que si lo que se plantea es trasladar a la esfera comunitaria competencias de los Estados miembros difícilmente se podría dar esta transferencia respecto de una cuestión como la salarial, en la que no es la actuación del Estado la decisiva, sino la de los interlocutores sociales a través de la negociación colectiva”.

En sus artículos 3 y 4, el Protocolo hace referencia a la consulta a los interlocutores sociales, a nivel comunitario, que debe ser fomentada, velando la Comisión para que ambas partes reciban un apoyo equilibrado. El sistema de consultas que se propone apa-

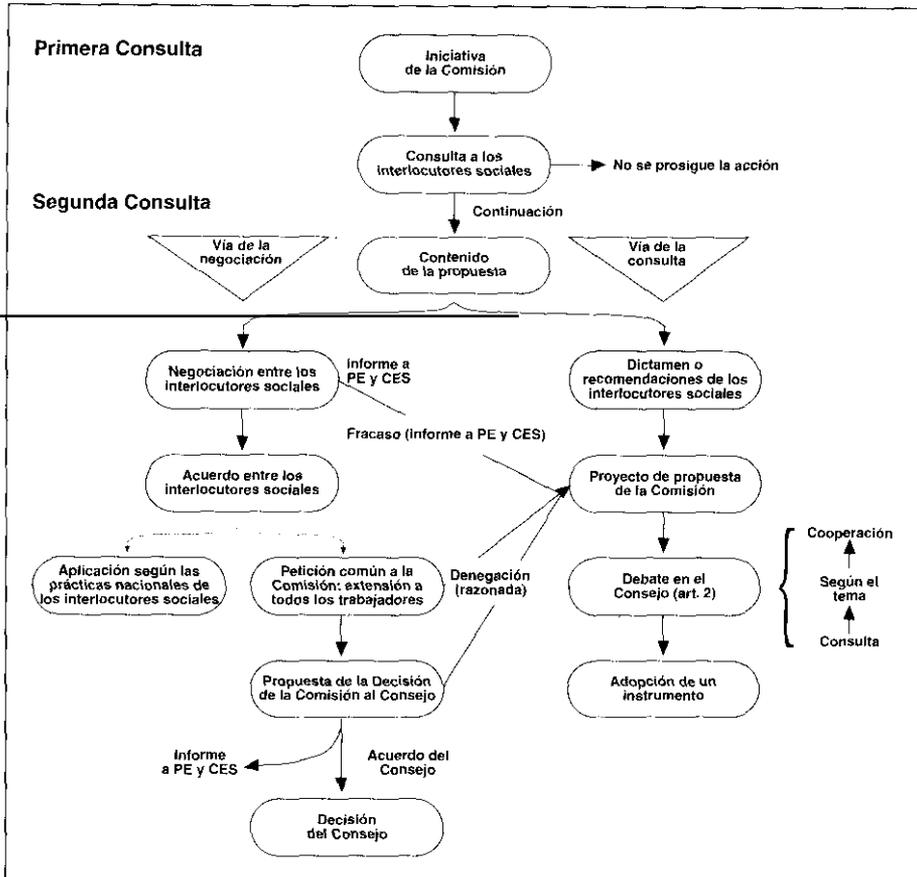
rece reflejado en el gráfico que figura en el Cuadro nº 1 y, en él, es destacable que la Comisión se ve obligada a consultar a los interlocutores sociales antes de presentar propuestas en el ámbito de la Política Social y, además, debe poner en su conocimiento el contenido de las propuestas que serán objeto de un ulterior dictamen o de una recomendación por parte de los mismos.

El poder de los interlocutores aparece realizado en el caso de que informen a la Comisión, con ocasión de la consulta a que se hizo referencia más arriba, sobre su voluntad de iniciar el proceso, estableciendo relaciones convencionales de una forma directa. En todo caso, la aplicación de los acuerdos, celebrados a nivel comunitario, por los interlocutores se realizará, ya sea según procedimiento y prácticas propios de los Interlocutores y de los Estados miembros, ya sea a petición conjunta de las partes firmantes, sobre la base de una decisión del Consejo adoptada a propuesta de la Comisión.

La aplicación del protocolo social. La comunicación de la Comisión al respecto

La Comunicación³ que será objeto de nuestro análisis, pretende adelantarse a los muy graves problemas que la aplicación estricta del Protocolo nº 14 del Tratado de Maastricht originará, debido, entre otros motivos, a la ambigüedad que genera las, en oca-

Cuadro nº 1
Esquema operativo relativo a la aplicación práctica del
Acuerdo sobre la política social



Fuente: Comunicación de la Comisión de las CC.EE. COM (93) 600 final, relativa a la aplicación del Protocolo sobre la Política Social, presentada por la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Bruselas 14-2-93.

siones, poco precisas referencias a los interlocutores sociales.

El documento, parece ser, ha sido hecho por yuxtaposición de textos de diferentes autores y adolece de reiteraciones y algunas contradicciones, sobre todo cuando pretende aclarar el alcance de los artículos 3 y 4 del Protocolo.

En efecto, la Comunicación recuerda y comenta, pormenorizadamente, el sistema procedimental que se desprende de los artículos 3 y 4 del Protocolo nº 14 del TUE y que, en síntesis, como se puso de relieve en el epígrafe precedente, permite que los interlocutores sociales sean informados a lo largo de todo el proceso, ten-

gan un derecho de veto sobre la oportunidad y contenido de las propuestas y, sobre todo, tengan la posibilidad de poner en práctica (si así lo desean) los Acuerdos alcanzados por ellos mismos, siguiendo las prácticas nacionales.

A nuestro juicio —y queremos ponerlo de manifiesto desde el primer momento— la interacción entre la regulación legislativa y la regulación contractual será fuente de numerosos conflictos, que el Documento trata de prever y soslayar, y que comentaremos en los puntos subsiguientes.

Además, remitiéndonos a los orígenes de la problemática, el gran tema subyacente es el denominado “Diálogo Social” que la Comunidad tantas veces, y por distintos caminos, ha abordado y nunca resuelto⁴.

Descendiendo al contenido del Documento “*Puesta en práctica del Acuerdo sobre la Política Social*”, cabe hacer, de forma específica y al hilo de sus distintos epígrafes, los siguientes sucintos comentarios:

Promoción de la consulta de los interlocutores sociales

La Comisión tendrá serias dificultades para conseguir “un equilibrio de las partes” y, muy en especial, “la instauración de reuniones periódicas, el establecimiento de cauces de comunicación, etc...”.

Cobra especial relieve (y ello es de suma importancia para España) el papel que se atribuye a la Dirección General V y, en concreto, a su Director, que “coordinará el diálogo social y será informado por todos los demás

Directores, con carácter previo, en las iniciativas que le afecten...”⁵.

Por otra parte, no nos parece oportuna la sugerencia de que “de forma permanente, estén involucrados y/o representados los interlocutores sociales en la Dirección General V”, ya que ello puede originar una confusión de papeles que estimamos impropio.

Las Organizaciones a consultar

La Comisión parte del reconocimiento del diálogo con las organizaciones UNICE (empresarios), CEEP (empresas públicas) y CES (trabajadores) pero, al mismo tiempo, acepta que la lista pueda ser ampliada, siempre que se cumpla el triple requisito de:

- ser interprofesionales, sectoriales o relativas a una determinada categoría y estén organizadas a nivel europeo;
- estar compuestas de organizaciones reconocidas como integrantes de las estructuras de los interlocutores sociales de los Estados miembros y tener la capacidad de negociar convenios y ser, en la medida de lo posible, representativas en todos los Estados;
- disponer de estructuras adecuadas que permitan participar, de manera eficaz, en los procesos de consulta.

Es fácil prever que la elección de Organismos Representativos originará problemas graves y, hasta cierto punto, generará una inseguridad jurídica, en tanto en cuanto ciertos colectivos no se considerarán debidamente representados. El problema se agudiza

si son los interlocutores quienes deben poner en práctica los acuerdos.

Especial dificultad supondrá la designación de nuevos interlocutores, en el momento de la ampliación de la Unión, dada la distinta idiosincrasia e, incluso, naturaleza de organizaciones empresariales y sindicatos en los Países Nórdicos.

Desde otra vertiente, es preocupante la indefinición del papel que, en el futuro, van a jugar tanto el Comité Económico y Social como el Parlamento Europeo, que contrasta con el relieve que el TUE concede a este último.

Negociación y puesta en práctica de los Acuerdos

Pese al intento comunitario de clarificar el procedimiento subsisten graves lagunas, en especial en lo que se refiere a la "puesta en práctica, conforme a los procedimientos y prácticas propios de los interlocutores sociales y de los Estados miembros". Es fácil comprender que la diversidad que se registra en los distintos Estados, hará que la puesta en práctica en alguno de ellos sea cuestionada o, al menos, registre hiatus temporales de clara disfuncionalidad.

Si, por el contrario, el camino elegido fuera solicitar una decisión del Consejo, debido al imposible acuerdo entre los interlocutores, la Comisión, no estaría obligada jurídicamente a consultar al Parlamento Europeo. Ello originará dificultades pues, según se ha adelantado, la Comisión tiene la intención de informar siempre al Parlamento, al que enviará el texto del

Acuerdo, acompañado de la propuesta de decisión y de la exposición de motivos, a fin de que pueda, si lo estima oportuno, comunicar su posición, tanto a la Comisión como al Consejo.

Es ocioso resaltar que, si bien el Consejo mantiene su poder decisorio en el caso de que se opte por la vía de "Interlocutores-Comisión-Consejo", perderá toda posibilidad de intervención en el caso de optar por la puesta en práctica directa de los Acuerdos alcanzados por los interlocutores sociales.

Alcance del Acquis en materia social

El tema fundamental que en los momentos actuales se plantea en materia social es conocer el alcance del Acquis comunitario en este ámbito o, en otros términos, fijar hasta dónde alcanza la normativa compartida por todos los Estados y establecer, de forma precisa, los límites a partir de los cuales debe desarrollarse la Carta de Derechos Sociales Fundamentales por los Once Estados miembros que se han comprometido a ello.

El Protocolo estipula que los Estados miembros "desean seguir la vía trazada por la Carta Social del año 1989" y precisa que ello "no afecta a las disposiciones del Tratado y, en particular, a las relativas a la Política Social, que son parte integrante del Acquis". A nuestro juicio, lo anterior significa que para nada el Reino Unido cuestiona lo alcanzado en materia social hasta la fecha de entrada en vigor del Tratado de Maastricht (1 de noviembre de 1993), aunque es en el de-

sarrollo futuro de la Carta donde pueden aparecer divergencias de interpretación.

En relación a lo anterior, y añadiendo un nuevo elemento de indefinición, aunque no cuestionamos el fundamento jurídico de los posibles “Acuerdos entre los Interlocutores Sociales”, nos preocupa la idea de la territorialidad, es decir, el que acuerdos alcanzados a nivel comunitario por los interlocutores, en temas que no forman parte del *Acquis Social* anterior a Maastricht, puedan aplicarse o no en el territorio del Reino Unido. En otros términos los acuerdos entre los interlocutores afectan a todo el territorio comunitario, aunque sean parte del desarrollo de la Carta de Derechos Sociales, que, como es sabido, no ha sido asumida por el Reino Unido.

Por otra parte, nos tememos, (y el primer Consejo de Asuntos Sociales celebrado en el año 1994 avala nuestra sospecha), que puede haber una auto-limitación, por parte de los Estados, con el fin de no aislar al Reino Unido o intentando que no se establezcan normativas muy diferenciales con ese país que pudieran dar origen a un cierto tipo de “dumping” social.

A contrario con lo anterior, y como ejemplo de mayor relevancia al respecto, *cabría hablar de la normativa social comunitaria en el ámbito de la Salud y de la Seguridad en el Trabajo*, porque cabe la posibilidad de que se avance excesivamente en este campo por no crear dificultades de aplicación y, sobre todo, por responder de forma incuestionable a la pretendida *armonización comunitaria basada en un precepto, comúnmente*

aceptado, como es el Artículo 118A, introducido por el Acta Unica. España puede tener serias dificultades para aplicar las normas, habida cuenta del retraso en la situación de partida y la inadecuación de gran parte de sus centros de trabajo a los preceptos comunitarios.

El documento a la luz de los grandes principios

El principio de suficiencia de medios

España ha defendido siempre que la asunción de nuevas competencias por la Unión Política y el cambio de la unanimidad a la mayoría cualificada en las decisiones adoptadas por el Consejo de Ministros —lo que es especialmente significativo en el campo de la política social en la Unión Europea— deberán ir acompañados de la dotación de los medios financieros y humanos necesarios para la ejecución de esas acciones comunitarias.

Este principio de suficiencia de medios está implícitamente reconocido tanto en el Tratado de Roma como en el Acta Unica y, explícitamente, aparece en el Tratado de Maastricht en su Artículo F.3.

Boixareu advierte que “el principio de suficiencia de medios constituye una de las principales aportaciones españolas a la Conferencia Intergubernamental para la Unión Política... e implica la necesidad de que la Comunidad se dote, con carácter general, de los medios necesarios, incluidos los financieros, para llevar a cabo sus políticas...”⁷.

A la luz de la experiencia, puede afirmarse que existe cierta relación entre el grado de financiación comunitaria y el mecanismo de toma de decisión, lo que, en nuestro caso, llega a límites extremos, al tratarse no ya de decisión por mayoría cualificada o por unanimidad, sino al concederse la posibilidad a los interlocutores sociales de ejecutar directamente, conforme a los usos y prácticas de cada Estado, los acuerdos alcanzados a nivel comunitario.

En todo caso, hay que dejar sentado el principio de que cuando no existe una total (o muy significativa) financiación comunitaria, las decisiones deben adoptarse por unanimidad y así ha sido previsto por el Tratado en distintos ámbitos y, muy específicamente, en los temas de Política Social relativos a seguridad social y protección social de los trabajadores, protección de los trabajadores en caso de rescisión del contrato laboral, representación y defensa colectiva de los intereses de los trabajadores y de los empresarios, condiciones de empleo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en la CEE y contribuciones financieras dirigidas al fomento del empleo y a la creación de empleo (vid. antes).

Parece lógico señalar que, en todos estos anteriores supuestos, los acuerdos entre los interlocutores sociales deban ser refrendados por el Consejo, que adoptará sus acuerdos por unanimidad. Ello permitirá que cada Estado miembro valore, en función de sus características políticas, económicas y sociales, su posible participación, y el grado de la misma, en es-

tos acuerdos que generan obligaciones financieras que pueden ser relevantes para el Estado, las Administraciones regionales o locales y, por supuesto, para los agentes económicos.

Evidentemente la toma de decisiones, a nivel comunitario, por los interlocutores sociales, sin la previa anuencia de las Administraciones de los Estados, podría producir, en ocasiones, un desajuste relevante entre las disponibilidades presupuestarias nacionales de algunos Estados miembros y el cumplimiento de los acuerdos alcanzados.

En conclusión, y por lo que respecta a este principio de suficiencia de medios, es imprescindible partir del principio de que, sin perjuicio de mantener el voto por mayoría cualificada o por unanimidad en los actos en los que intervengan directamente el Consejo, no podrían aceptarse acuerdos tomados por los interlocutores sociales y que pretenden ser llevados a la práctica por ellos mismos, si comprometen la capacidad financiera, la estabilidad, o el equilibrio social de los Estados miembros.

En el ámbito social, hay una serie de factores que inciden directamente en el coste de los factores de producción (seguro de desempleo, pensiones, etc.) de los que, hoy por hoy, no cabe plantearse su comunitarización. No obstante, España ha expresado reiteradamente su deseo de que, en una fase ulterior del proceso de integración, la Unión vaya asumiendo, progresivamente, estas responsabilidades con todas sus consecuencias; ello exigirá un incremento suficiente de recursos comunitarios.

A contrario de cuanto antecede, debe tenerse muy en cuenta que, al estar excluido el Reino Unido de la aplicación del desarrollo de la Carta, no tendrá derecho a ayudas financieras para la puesta en práctica de acciones vinculadas a la misma. Las dificultades de segregación de acciones es probable sean importantes y provoquen numerosos contenciosos.

Subsidiariedad

En lo que se refiere al concepto Subsidiariedad consideramos, con Boixareu⁸, que el TUE asimila la idea de subsidiariedad con la de "cercanía" o de "proximidad", es decir, con la conveniencia de que las decisiones sean tomadas de la forma más próxima a los ciudadanos y, en cualquier caso, no cabe confundir o subsumir este principio con el de proporcionalidad. La proporcionalidad hace referencia a una adecuación entre medios y fines y la subsidiariedad implica que una acción determinada debe ser readaptada al nivel preciso para que surta los efectos más idóneos".

De alguna manera, el texto de la Comunicación refleja el triunfo de las tesis inglesas en relación a las normas socio-laborales de ese país, pudiendo hablarse de una doble subsidiariedad. No obstante, parece quedar claro, — así lo revela el Protocolo—, que el Reino Unido acepta todo el Acquis Comunitario anterior en materia social, que no queda limitado, como opinan algunos tratadistas, al Artículo 118 A, sobre la Seguridad y Salud en el Trabajo (vid. antes).

Es cierto que los objetivos y ámbitos de la Política Social de la Unión Europea quedan claramente delimitados en el Protocolo, pero es de temer que, debido a la auto-limitación de los Once de que hablamos antes y en conexión con la insuficiencia de medios, se retraerá o frenará la iniciativa comunitaria e, incluso, la de los interlocutores sociales.

Otro problema a considerar, dentro del amplio epígrafe de Subsidiariedad, es la estructura federal (o muy descentralizada) de algunos Estados miembros, que dificultará la puesta en práctica, si así ha sido pactada, de los Acuerdos alcanzados por los interlocutores sociales.

Jurídicamente hablando, pudiera darse el caso de que algún Estado miembro invocara la Subsidiariedad ante el Tribunal de Justicia (Artículo 3.b. del TUE) alegando los grandes principios de suficiencia y eficacia que han sido los principales argumentos utilizados por el Reino Unido a la hora de la firma del Tratado.

Según las conclusiones de la Cumbre de Edimburgo, el criterio de Subsidiariedad no es un criterio de atribución de competencias sino de ejercicio de las mismas y, además, la aplicación del principio no puede afectar a la obligación de "mantener íntegramente el acervo CEE" lo que, en otros términos, garantiza el que no se aceptará cualquier intento de modificación, o revisión a la baja, de la legislación comunitaria vigente.

En cualquier caso, debe alertarse a los distintos sujetos activos de la Política Social CEE para que la Subsidia-

riedad no se utilice para debilitar el principio de suficiencia de medios al que antes se hizo referencia.

Walter Van Gerven recuerda⁹ "que el principio de subsidiariedad no tiene por objeto restringir el ejercicio, por las autoridades comunitarias, de las competencias exclusivas que les han sido conferidas, sino más bien limita las competencias que pudiéramos denominar concurrentes o paralelas".

Proporcionalidad

Si partimos de la noción de proporcionalidad de V. Gerwen¹⁰ en el sentido de "comportar la obligación de no ejercer una competencia más que cuando es útil y necesario para la consecución del fin para la que ha sido conferida y únicamente cuando el resultado que puede ser alcanzado no sea **desproporcionado** en relación a los inconvenientes o perjuicios que resulten de este ejercicio para otros intereses dignos de protección o para un otro campo de competencia", es fácil colegir que la proporcionalidad será invocada con frecuencia en materia social:

- Por los Estados miembros, dado que uno de ellos ya ha renunciado a priori; en otros términos, se pueden buscar soluciones mínimas, eligiendo la forma de acción más sencilla y menos vinculante.
- Por los interlocutores, pretendiendo aplicar por sí mismos los Acuerdos, lo que, según advertimos, puede entrar altas cotas de inseguridad jurídica.

El Juez del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas J.P.C. Moitinho de Almeida¹¹ opina que "el principio de proporcionalidad se aplica no sólo al control de los actos comunitarios sino también al de los actos de los Estados miembros en el uso de poderes que resultan restrictivos para las libertades fundamentales". Ello nos plantea un problema de interés habida cuenta que, si bien el Reino Unido no aplicará la Carta de Derechos Sociales Fundamentales pudiera pensarse que, no obstante, alguna decisión tomada en ese Estado pudiera resultar contraria al principio de proporcionalidad en el contexto comunitario.

Abundando en lo anterior, cabría preguntarnos sobre la posibilidad de intervención del Tribunal de Justicia de las CC.EE. cuando una medida inglesa, por acción u omisión, violara el principio de proporcionalidad en materia social.

Solidaridad

En íntima conexión con el principio de Subsidiariedad, pero desde una óptica distinta, la solidaridad comunitaria queda rota por la exclusión británica del desarrollo de la Carta de Derechos Sociales Fundamentales. Philippa Watson¹² opina que "las normas comunitarias prevenían la posibilidad de derogaciones múltiples, pero nunca un Estado miembro había optado por excluirse totalmente de la aplicación de una de las secciones del Tratado Comunitario y el ejemplo podría ser seguido por otros Estados". Es obvio que la defección de más Estados pro-

vocaría una quiebra que, muy posiblemente, daría al traste con la Unión Europea o, al menos, con lo que se ha pretendido sean sus pilares básicos.

Al margen de lo anterior, y aunque el Protocolo ha sido aceptado unánimemente por los Doce, ello no empece el que la puesta en marcha de los nuevos actos entrañará dificultades, sea cual fuere la vía elegida. Puede parecer pedestre o elemental pero es, a nuestro juicio, importante saber cuál puede ser el papel jugado por los representantes ingleses, a todos los niveles, procedimentalmente hablando, dado que,

- **si se aprueba un acto por el Consejo**, el Proyecto de de Comisión será informado por el Parlamento Europeo y por el Comité Económico y Social, con los consiguientes problemas al haber miembros en ambos Organismos con la nacionalidad inglesa.
- **si se opta por la negociación de los interlocutores y la puesta en práctica por los mismos**, es previsible la exclusión de los miembros ingleses (pese a no constar explícitamente) de los Organos pactantes.

En todo caso, la insolidaridad en este ámbito (y el posible "dumping" que origine) debe ser compensado por otras vías, como, por ejemplo, a través de los Fondos Estructurales y, muy en especial, por el Fondo de Cohesión.

El concepto de cohesión, recuerda Javier Elorza "es un concepto relativo y un concepto muy político. Se trata de determinar que diferencias están dispuestos a aceptar o a tolerar los habitantes de una Unión Política.

Esa es la pregunta. Esa es la cuestión".¹³

Conclusiones

Como es fácil desprender de todo cuanto antecede, el futuro de la Política Social Comunitaria es confuso y resulta casi imposible fijar lo que serán sus ejes de actuación en los próximos años.

Por un lado, el autocontrol de los Estados para no minorizar al Reino Unido y establecer barreras insalvables en el futuro y, por otro, la timidez generalizada para abordar temas conflictivos hacen que no se pueda ser demasiado optimista en el campo social.

En los próximos meses se prevé la aparición de un Libro Blanco sobre la Política Social, subsiguiente al Libro Verde que ahora se discute. En este Libro Blanco se fijarán las líneas básicas de actuación, estableciendo, también, programas concretos imprescindibles; será de sumo interés el conocimiento de la actitud del Reino Unido y su disposición para el desarrollo de la normativa social. Además, podrá comprobarse si su ejemplo auto-exclusivo va a ser seguido, de facto, por otros Estados miembros y las consecuencias que todo ello pudiera tener.

Al margen de ese futuro a medio plazo, hoy por hoy, la Comunidad dispone de una doble base jurídica, desde la entrada en vigor de TUE, para la puesta en práctica de la Política Social Europea y es evidente que deberían aprovecharse al máximo las oportuni-

dades que en este sentido ofrece el Protocolo Social.

La Delegación belga, en el Consejo de Ministros de abril de 1994, ha sugerido unas líneas de actuación que, a nuestro entender, son sumamente operativas y permiten avanzar en el Capítulo Social. Las propuestas hablan tanto de la prioridad que debe darse a la decisión a Doce como de la necesidad de que los Estados y los Interlocutores Sociales sean informados del estado de las discusiones en los distintos capítulos y, finalmente, se considera la imprescindibilidad de que la Comisión se compromete a informar al Consejo de todas las iniciativas tomadas en materia social así como del desarrollo del resultado de las eventuales consultas y/o negociaciones.

El incierto futuro de la Política Social Comunitaria es previsible se aclare en el curso del año 1994 y de ello nos haremos eco en un próximo artículo.

Notas

- 1 P. Watson, "Social Policy after Maastricht", pag. 490, in *Common Market, Law Review* 30, pag. 481-513 ao 1993.
- 2 González de Lena y otros. *España y el Tratado de la Unión Europea*, pag. 241. Editorial Colex. Madrid, 1994.
- 3 Comunicación de la Comisión de las CC.EE. COM (93) 600 final, relativa a la "Aplicación del protocolo sobre la Política Social" presentada por la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Bruselas 14-12-93.
- 4 Vid. para ampliar. J.A. Peredo y otros. *La Europa Social en el Horizonte* pags. 75-97. Bancaixa. Valencia 1993.
- 5 España ha propuesto un candidato para ocupar el puesto de Director General que otro español ocupó con anterioridad. La Dirección tiene una gran importancia y a la misma aspiran otros Estados miembros y, posiblemente, los de la nueva cuarta ampliación.
- 6 En el Consejo de Asuntos Sociales de 19 de abril de 1994 algunos Estados miembros rebajaron las exigencias en la Directiva relativa a la Protección de los jóvenes e incluso en lo relativo a los Comités de empresa europeos con el fin de no dejar aislado al Reino Unido lo que podría producir unos desfases notoriamente perjudiciales para el desarrollo de la Unión Europea.
- 7 Boixareu y otros... *España y el Tratado de la Unión Europea*, pag 84. Editorial Colex. Madrid 1994.
- 8 Boixareu y otros... Op. citada pag. 61.
- 9 V. Gerwen. "Los principios de subsidiariedad, proporcionalidad y cooperación en el derecho comunitario europeo". Discurso ante la Asamblea General de la Academia de las Ciencias, Letras y Bellas Artes de Bélgica en "*Hacia un nuevo orden internacional y Europeo*". Libro homenaje al profesor Díez de Velasco. Editorial Tecnos. Madrid 1993.
- 10 Vid Op. citada pag. 1283.
- 11 J.Moitinho de Almeida. "La aplicación del principio comunitario de proporcionalidad en las jurisdicciones nacionales hacia un nuevo orden internacional y Europeo". Libro homenaje a Manuel Díez Velasco. Editorial Tecnos. Madrid 1993.
- 12 Philippa Watson. Op. citada pag. 488.
- 13 J. Elorza y otros... *Los retos del 93. La Cohesión*. pag. 28. Secretaria de Estado para las CC.EE. Madrid 1992.

Juan A. PEREDO LINACERO