

La Política Social de La Unión Europea y las Etapas de su Configuración Institucional

Manuel Carlos PALOMEQUE LÓPEZ*

SUMARIO

1. POLÍTICA SOCIAL Y DERECHO SOCIAL DE LA COMUNIDAD EUROPEA.
2. LA POLÍTICA SOCIAL TRADICIONAL (1957-1984).
3. EL ESPACIO SOCIAL EUROPEO (1984-1985).
4. LA COHESIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL (1986).
5. LA INTENSIFICACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL COMUNITARIA Y LA CREACIÓN DE EMPLEO COMO OBJETIVO PRIORITARIO (1992-2000).
6. LA MODERNIZACIÓN DEL MODELO SOCIAL EUROPEO (2000 EN ADELANTE).
7. EL INCIERTO FUTURO INMEDIATO DE LA POLÍTICA SOCIAL COMUNITARIA.

* Catedrático de Derecho del Trabajo. Universidad de Salamanca, España.

1. POLÍTICA SOCIAL Y DERECHO SOCIAL DE LA COMUNIDAD EUROPEA.

El Derecho social de la Comunidad Europea es, ciertamente, la rama de su ordenamiento jurídico destinada a formalizar normativamente la política social comunitaria, esto es, la actividad institucional de esta organización supranacional en materia de relaciones laborales y de protección social. En razón de su contenido, este cuerpo normativo ofrece por ahora un balance relativo a cuatro ámbitos temáticos principales: 1) la constitucionalización de los derechos fundamentales de los trabajadores comunitarios; 2) la política de empleo comunitaria [libre circulación de trabajadores, seguridad social de los trabajadores migrantes, fondo social europeo y estrategia coordinada para el empleo]; 3) la armonización de las legislaciones sociales de los Estados miembros; y 4) el diálogo social y la negociación colectiva europea.

La incorporación [a raíz de la modificación efectuada en el precepto por el Tratado de la Unión Europea en 1992] de una «política en el ámbito social que incluya un Fondo Social Europeo» [art. 3.1 j) Tratado de la Comunidad Europea, TCE en lo sucesivo] a la lista vigente de *políticas o acciones comunes* de la Comunidad Europea para la consecución de los fines perseguidos por la misma [entre las que también figuran separadamente, por cierto, el «fomento de la coordinación entre las políticas en materia de empleo de los Estados miembros», art. 3.1 i) TCE, y el «fortalecimiento de la cohesión económica y social», art. 3.1 k) TCE] es, desde luego, el resultado de una larga e irregular evolución institucional, dentro de la que es posible distinguir diferentes etapas en la configuración institucional de la política social de la Comunidad Europea.

2. LA POLÍTICA SOCIAL TRADICIONAL (1957-1984).

Puede decirse, con seguridad, que hasta los años ochenta del siglo veinte la política social comunitaria no ha estado en condiciones reales de superar la concepción economicista y liberal que presidía la acción comunitaria a partir del Tratado de Roma (1957). Desde sus primeros pasos, la Comunidad Económica

Europea (CEE) se había propuesto institucionalmente como «misión» la promoción de un «desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad», mediante el establecimiento de un «mercado común» y la «progresiva aproximación de las políticas económicas de los Estados miembros» (art. 2 Tratado CEE). La lógica del mercado libre y común al servicio de estos fines unitarios imponía desde el principio a la acción social de la Comunidad, prevista ciertamente en los Tratados fundacionales de la mano de institutos sociales como la libre circulación de trabajadores [arts. 3 c) y 48 a 51 TCEE], la colaboración entre los Estados miembros en el ámbito social [arts. 3 h) y 118 TCEE], o el Fondo Social Europeo (arts. 123 a 128 TCEE), una matriz de subordinación a los objetivos esencialmente económicos de la organización comunitaria.

De este modo, de acuerdo con la ingenua idea [además de falsa, como podría comprobarse después] de los padres fundadores, el progreso social de la Comunidad habría de venir dado, de modo automático y mecánico, del libre funcionamiento del mercado, de la eliminación de los obstáculos a la libre competencia económica entre los Estados miembros por la vía de la igualación de los costes sociales de los mismos. Así, los Estados miembros, después de convenir en el TCEE en «la necesidad de promover la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores», a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso, no dejaban de considerar elocuentemente, acto seguido, que dicha evolución habría de resultar tanto del «funcionamiento del mercado común, que favorecerá la armonización de los sistemas sociales», como de los «procedimientos previstos» en el Tratado y de la «aproximación» de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas (art. 117 TCEE). Las instituciones sociales previstas originariamente debían ser consideradas, a fin de cuentas, como otros tantos engranajes de la misma maquinaria económica.

3. EL ESPACIO SOCIAL EUROPEO (1984-1985).

Sólo con el tiempo, y a favor de la propagación de las políticas de empleo adoptadas por los Gobiernos de los Estados miembros de la CEE [socialistas o socialdemócratas, en muchos casos, propugnadores

por ende de políticas nacionales de intervencionismo social] frente a las graves consecuencias sociales que deparaba de modo generalizado la crisis económica [estancamiento, inflación y desempleo], se abrirá camino en las instancias comunitarias una preocupación y atención específica a los problemas sociales de la unión económica. Así, una pionera toma de posición comunitaria al respecto se producía en 1974, con la adopción por el Consejo del *Programa de acción social* (Resolución de 21 de enero), en el que por vez primera una institución comunitaria reconocía formalmente que la política social de la Comunidad «debe cumplir una función propia y proporcionar una contribución esencial para la realización de [sus] objetivos», al propio tiempo que expresaba su voluntad política de adoptar en una primera etapa las medidas necesarias para alcanzar un triple objetivo en la materia: 1) la realización del «pleno empleo» en la Comunidad; 2) la «mejora de las condiciones de vida y de trabajo» que permitieran su armonización en el progreso; y 3) la «participación creciente» de los interlocutores sociales en las decisiones económicas y sociales de la Comunidad y de los trabajadores en la vida de las empresas.

La propuesta de realización de un *espacio social europeo*, efectuada inicialmente por el Gobierno socialista francés surgido de las elecciones de 1981 para potenciar de modo decidido, ante el insatisfactorio balance que hasta ese momento arrojaban sus contenidos, el papel de la política social comunitaria en la construcción europea [el «espacio social» es a la Europa social lo que el «mercado interior» al mercado común] no será asumida formalmente por la Comunidad, sin embargo, hasta la adopción por la misma en 1984 del *Programa de acción social comunitario a medio plazo* [Conclusiones del Consejo de 22 de junio]. Los tres años transcurridos entre ambos momentos explicaban por sí mismos, sin duda, las complejas dificultades que dicha propuesta política [ligadas principalmente a la influencia de las doctrinas de neutralización del intervencionismo social seguidas por los Gobiernos de algunos Estados miembros, el «thatcherismo» en el Reino Unido de modo significativo] tuvo que superar durante su paso a través de la cocina comunitaria. Por ello, sólo cuando Francia asume la presidencia de la Comunidad y la importancia de los temas sociales, y de la política de empleo en particular ante la situación generalizada de crisis económica y

de paro masivo, es resaltada de modo unánime en los programas que concurren a las segundas elecciones por sufragio universal directo al Parlamento Europeo, celebradas precisamente en el mes de junio de 1984, puede decirse que se había allanado el terreno para que la propuesta del espacio social pudiera hacerse realidad dentro de la Comunidad.

Bajo la consideración de que la política social deberá «desarrollarse, a nivel de la Comunidad, en el mismo concepto que la política económica, monetaria e industrial», y que «la Comunidad, sin querer sustituir la acción de los Estados miembros y de los interlocutores sociales, desea afirmar su voluntad política de progresar en la construcción de un espacio social europeo», el programa mencionado contemplaba un conjunto de acciones e iniciativas para los años siguientes en un triple campo: 1) el empleo, los aspectos sociales de las nuevas tecnologías y la formación [«el desempleo constituye el problema económico y social más difícil de la Comunidad», por lo que «el refuerzo de las acciones que contribuyan a su solución revestirá un carácter prioritario durante los próximos años»]; 2) la protección social y la evolución demográfica [«los sistemas de protección social constituyen un elemento importante de cohesión social en los países de la Comunidad»]; y 3) el diálogo social europeo [«la consecución de una política social y de estrategias industriales comunitarias implica la prosecución y el desarrollo del diálogo entre los interlocutores sociales a nivel de la Comunidad»].

Se tratará, en definitiva, de asegurar la *dimensión social* del gran mercado interior de consumidores que había de alcanzarse a finales de 1992. Así, en el Libro Blanco de la Comisión sobre la *culminación del mercado interior* [«un mercado único y libre, en el que los bienes, las personas, los servicios y los capitales circulen en plena libertad»], dirigido al Consejo Europeo en el mes de junio de 1985, no dejaba de reconocerse de modo expreso que «otros dominios» de la política comunitaria [los transportes, el medio ambiente, la protección de los consumidores y, en especial, la política social], y no sólo los propiamente económicos, «practican una interacción con el mercado interior, en el sentido de que condicionan su funcionamiento y se beneficiarán del impulso que proporcionará su culminación». Y, «en lo que se refiere a los aspectos sociales» [proseguirá dicho documento], la Comisión deberá

continuar el diálogo con los Gobiernos y con los interlocutores sociales con el fin de «garantizar que las oportunidades que se han ofrecido para la culminación del mercado interior vayan acompañadas de medidas apropiadas para alcanzar los objetivos de la Comunidad en materia de empleo y de seguridad social».

4. LA COHESIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL (1986).

El Acta Única Europea introducía en 1986 en el TCEE la trascendental noción de la «cohesión económica y social» de la Comunidad [art. 23, por el que se añade a la parte tercera del tratado un nuevo título V con dicha denominación], dando paso así a una nueva etapa dentro de la política social comunitaria: «a fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica y social», proponiéndose, en particular, «reducir las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas» (art. 130 A TCEE). A tal fin, los Estados miembros debían de conducir su política económica con miras a alcanzar también estos objetivos, así como a desarrollar las políticas comunes y el mercado interior, en tanto que la Comunidad «apoyará dicha consecución con la acción que lleva a cabo por medio de los Fondos con finalidad estructural [FEOGA, FSE y FEDER], del Banco Europeo de Inversiones y de los otros instrumentos financieros existentes» (art. 130 B TCEE).

5. LA INTENSIFICACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL COMUNITARIA Y LA CREACIÓN DE EMPLEO COMO OBJETIVO PRIORITARIO (1992-2000).

El *Protocolo sobre la política social* anejo al Tratado de la Unión Europea (TUE, 1992) [no suscrito, sin embargo, por el Reino Unido], cuyas partes deseaban «proseguir en la vía trazada por la Carta Social de 1989», acordaba en consecuencia la intensificación de la acción social europea, más allá de lo dispuesto en el acervo común en la materia, tal como venía expresado en el capítulo del TCE sobre la política social. Por lo que, significativamente, la política social comunitaria

resultante de Maastricht y vinculada al mencionado protocolo no había de ser por el momento cosa de todos los Estados miembros.

Con todo, las flaquezas de la economía europea y la extraordinaria magnitud que el desempleo había llegado a adquirir en su seno [el paro alcanzaba en 1993 a diecisiete millones de personas] forzaban la reflexión de la Unión Europea acerca de la adopción de las políticas necesarias para alcanzar «un desarrollo sostenible de las economías europeas con el fin de poder hacer frente a la competencia internacional, creando al mismo tiempo los millones de puestos de trabajo necesarios». Así, el informe aprobado por el Consejo Europeo de Bruselas (1993) sobre la estrategia a medio plazo en esta materia y conocido como el Libro Blanco Delors [*Crecimiento, competitividad, empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI. Libro Blanco*] presentaba las grandes orientaciones de base esencialmente económica «para invertir la tendencia de nuestras sociedades gangrenadas por el paro» y «replantear las reglas del juego heredadas de una época en que los recursos de mano de obra eran escasos, la innovación tecnológica asimilable por imitación de sus creadores y los recursos naturales explotables a discreción»: la consecución de una economía sana, abierta, descentralizada, más competitiva y solidaria y la realización de cambios profundos en la política de empleo, «que debe reubicarse en el núcleo de la estrategia global». Así también, en esta misma línea, los trabajos incorporados a los denominados Libros Verde [*El futuro de la política social europea*, 1993] y Blanco [*Política social: un paso adelante para la Unión*, 1994] sobre la política social comunitaria para el inmediato futuro. De este modo, el Consejo Europeo de Essen (1994) establecía una «estrategia a medio plazo» de lucha contra el desempleo, como tarea prioritaria de la Unión Europea y de sus Estados miembros para la nueva fase de expansión de la economía y en la línea de las propuestas mencionadas.

El Libro Blanco Delors era consciente, por lo demás, de la dificultad de la tarea [«si existiera una cura milagrosa, ya se sabría»], aunque su diagnóstico de la situación excluyera cuatro tentaciones iniciales: 1. Ni el proteccionismo, «que sería suicida para la Unión Europea, principal potencia comercial del mundo, y contrario a las metas que proclama, especialmente fomentar el despegue de los países más pobres». 2.

Ni la huida económica hacia adelante, ya que «abrir las compuertas del presupuesto del Estado y de la creación monetaria puede crear una euforia temporal, como una droga», pero «más dura sería la caída en el momento de reparar los daños ocasionados por la inflación y los desequilibrios externos, y el daño principal sería la agravación del desempleo». 3. Ni la reducción generalizada del tiempo de trabajo, ni el reparto nacional del trabajo, pues «ocasionaría un frenazo de la producción, ya que sería difícil conseguir un buen ajuste entre la demanda de personal cualificado, la óptima utilización de los equipos y al oferta de mano de obra». 4. Ni la drástica disminución de los salarios, ni recortes salvajes de la protección social, para alinearlos con nuestros competidores de los países en vías de desarrollo, «socialmente inaceptable, políticamente insostenible, esta solución no haría sino agravar la crisis al reducir la demanda interna, que constituye un factor de crecimiento y de mantenimiento del empleo».

La adopción del Tratado de Amsterdam (TA, 1997) suponía, de modo señalado, la acentuación de la política social comunitaria, sin duda como operación parcialmente reequilibradora de la lógica económica dominante del TUE [y de su aportación institucional básica, la «unión económica y monetaria»]. Además de la modesta constitucionalización de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores comunitarios que efectúa el Tratado, serán así manifestaciones relevantes de este nuevo sesgo social:

1. La *aplicación unitaria* de la política social comunitaria a *todos* los Estados miembros de la Unión Europea [política social común], produciéndose por tanto la plena integración del Reino Unido en la misma y poniéndose término así a la autoexclusión británica [*opting out*] resultante de Maastricht. El TA procedía así a la derogación expresa del *Protocolo* sobre política social y del *Acuerdo* adjunto al mismo (art. 2.58 TA) y con ella al término de la existencia de una política social comunitaria a dos bandas [para primero once y luego catorce Estados, por un lado, y para el Reino Unido, por otro]. Y, además, se producía la incorporación al cuerpo normativo del TCE, en el título relativo a la política social y con determinados retoques [mayor participación del Parlamento Europeo en el proceso decisorio, con

la transformación de determinados supuestos de cooperación en otros de codecisión] del Protocolo y del Acuerdo mencionados.

2. La asunción por la Unión Europea de una *nueva competencia en materia de empleo*, de la mano de la incorporación al TCE de un nuevo título sobre esta materia [título VIII, *empleo*, arts. 125 a 130], aunque de naturaleza complementaria a la de los Estados. Así, la Comunidad contribuía a conseguir un alto nivel de empleo «mediante el fomento de la cooperación entre los Estados miembros, así como apoyando y, en caso necesario, complementando sus respectivas actuaciones», aun cuando al hacerlo debieran ser respetadas «las competencias de los Estados miembros» (art. 127.1 TCE). El Consejo, por su parte, podría adoptar [previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones] «medidas de fomento para alentar la cooperación entre los Estados miembros y apoyar la actuación de estos últimos en el ámbito del empleo», que en todo caso «no incluirán armonización alguna de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros» (art. 129 TCE). Se decidía, asimismo, la creación por el Consejo [previa consulta del Parlamento Europeo] de un *Comité de Empleo* de carácter consultivo para «fomentar la coordinación entre los Estados miembros en materia de políticas de empleo y del mercado laboral», supervisando la situación del empleo y las políticas en la materia de los Estados miembros y de la Comunidad, elaborando dictámenes a petición del Consejo, de la Comisión o por propia iniciativa y, en fin, contribuyendo a la preparación de las medidas del Consejo en la materia (art. 130 TCE).

Por otra parte, que la «cuestión del empleo» se reconociera como «centro de las preocupaciones del ciudadano europeo» [la UE había conocido ya la cifra de dieciocho millones de parados] justificaba la decisión del Consejo Europeo extraordinario sobre el empleo (Luxemburgo, 1997), por primera vez dedicado monográficamente a este asunto, de permitir la *efectividad inmediata* del nuevo título sobre el empleo incorporado al TCE por el Tratado de Amsterdam [sin esperar, por lo tanto, a la entrada en vigor de éste en su conjunto, que habría de demorarse hasta el 1 de mayo de 1999], esto es, «la aplicación anticipada de

las disposiciones relativas a la coordinación de las políticas de empleo de los Estados miembros a partir de 1998».

El Consejo Europeo de Colonia (1999) alumbraba un nuevo «enfoque estratégico» [muy lejos ya de la concepción economicista de los primeros tiempos] de la política de empleo comunitaria [«la lucha contra el desempleo, excesivamente elevado» sigue siendo, por cierto, «el objetivo más importante de nuestra política económica y social»], para la nueva fase de integración económica derivada de la introducción de la moneda única [el euro], el 1 de enero de 1999, en once Estados miembros, y con la finalidad de «aprovechar plenamente este potencial y lograr un crecimiento más dinámico y un nivel de empleo más elevado manteniendo al mismo tiempo la estabilidad de los precios». A este nuevo objetivo integrador, a partir del cual la Unión Europea inscribía su política de incremento del empleo en una «estrategia global de fortalecimiento del desarrollo económico de nuestras economías» [«un elevado nivel de empleo constituye la clave para el bienestar económico, la justicia social y la cohesión»] responde, ciertamente la aprobación por dicho Consejo del *Pacto Europeo para el Empleo*, que se convertía así en «la base y el marco de un proceso sostenido para un mayor crecimiento y empleo y que, de acuerdo con las orientaciones generales de la política económica, constituye el principal instrumento de coordinación de la política económica en la Comunidad».

El Pacto Europeo descansaba, así pues, sobre un triple pilar global e integrado: 1) la «política macroeconómica cooperativa combinada» [mejora de la interacción entre evolución de los salarios y política monetaria, presupuestaria y financiera] mediante un «diálogo macroeconómico» periódico, dentro del marco del Consejo de Economía y Finanzas, con la participación del Consejo de Trabajo y Asuntos Sociales, la Comisión, el Banco Central Europeo y los interlocutores sociales [«proceso de Colonia»]; 2) la «estrategia de empleo coordinada» [«proceso de Luxemburgo»]; y 3) las «reformas económicas» destinadas a mejorar la competitividad y el funcionamiento de los mercados de bienes, servicios y capitales, con el propósito de continuar el desarrollo y la consolidación del mercado único europeo y de lograr, en fin, que «las reformas estructurales sean tan propicias para el empleo y el crecimiento como sea posible» [«proceso de Cardiff»].

6. LA MODERNIZACIÓN DEL MODELO SOCIAL EUROPEO (2000 EN ADELANTE).

El Consejo Europeo [extraordinario] de Lisboa (2000), tras dejar constancia de que la Unión Europea se enfrentaba a un «enorme cambio fruto de la mundialización y de los imperativos que plantea una nueva economía basada en el conocimiento», fijaba un «nuevo objetivo estratégico» comunitario para la década siguiente: «convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social». La «estrategia global» requerida para atender a tan ambicioso objetivo habrá de estar dirigida, así pues, entre otras actuaciones [la mejora de las políticas relativas a la sociedad de la información y de I+D, la aceleración del proceso de reforma estructural a favor de la competitividad y la innovación, la culminación del mercado interior y la aplicación de las políticas macroeconómicas adecuadas], a la modernización del modelo social europeo mediante «la inversión en capital humano y la lucha contra la exclusión social». Se pretende específicamente, a través de la mejora de los «procesos existentes» [Colonia, Luxemburgo y Cardiff] y la introducción de un «nuevo método abierto de coordinación a todos los niveles [y] una función de guía y coordinación más firme por parte del Consejo Europeo» [una sesión del mismo celebrada cada primavera «determinará los mandatos correspondientes y garantizará su cumplimiento»], alcanzar nuevamente «las condiciones necesarias para el pleno empleo en Europa en una nueva sociedad más adaptada a las opciones personales de mujeres y hombres».

Así pues, se marcan los siguientes ámbitos de actuación institucional preferente:

- 1) El desarrollo de una *política activa de empleo* [«más y mejores empleos para Europa»] y consiguiente revisión a medio plazo del proceso de Luxemburgo [elaboración de directrices de empleo a nivel comunitario y plasmación de las mismas en planes nacionales de empleo], que ha permitido a la postre la reducción sustancial del desempleo en el territorio comunitario, con el propósito de dotarle de un «nuevo ímpetu» a partir del enriquecimiento

de las directrices comunitarias, de la mayor concreción de sus objetivos, del establecimiento de relaciones más estrechas con otros ámbitos políticos pertinentes y, en fin, de la definición de procedimientos más eficaces para implicar a los diversos actores sociales.

En este contexto, se invita al Consejo y a la Comisión a abordar cuatro grupos de medidas fundamentales: a) la mejora de la «empleabilidad» y la reducción de las «deficiencias de cualificaciones» [dotación a los servicios de empleo de una base de datos a escala europea sobre empleos y oportunidades de formación, promoción de programas especiales en la materia]; b) el reforzamiento de la formación continua como componente básico del modelo social europeo; c) la promoción del empleo en los servicios escasos; y d) el fomento de todos los aspectos de la igualdad de oportunidades y de la reconciliación de la vida laboral y familiar.

- 2) La *modernización de la protección social* mediante la adaptación de estos sistemas que garantice su viabilidad a largo plazo frente al envejecimiento de la población.
- 3) La *promoción de la integración social* y consiguiente erradicación de la pobreza y la exclusión social, tanto mediante la creación de las condiciones económicas para una mayor prosperidad con mayores niveles de crecimiento y empleo, como

propiciando nuevas formas de participación en la sociedad.

7. EL INCIERTO FUTURO INMEDIATO DE LA POLÍTICA SOCIAL COMUNITARIA.

Llegados a este punto, es evidente que no corren buenos vientos por el momento para la navegación de crucero de la política social comunitaria. Y no dejarán de hacerlo, por cierto, mientras la Unión Europea, sumida en la actualidad en una crisis sin precedentes, como consecuencia de su reciente y precipitada ampliación territorial a veinticinco miembros y el naufragio de su proyecto político más querido [el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, 2004, no ratificado por el momento por Francia y Holanda], no despeje con seguridad las graves incógnitas generales que amenazan la intensidad de su desarrollo. Habrá que esperar, así pues, ante la progresión del escepticismo en buena parte de las poblaciones de los Estados miembros, a que se recomponga el impulso político europeo para progresar debidamente en los capítulos de la política social comunitaria. Y es que, seguramente, no habrá una Europa social efectiva, una vez conseguida para buena parte de sus miembros la unión económica y monetaria, sin una Europa política afianzada. Lo que no se vislumbra con claridad en el horizonte inmediato.