

---

---

# El largo y difícil camino hacia la Europa Social (Segunda Parte)

---

Treinta años es un largo camino recorrido para la construcción de Europa, y, sin embargo, todavía quedan sin resolver los problemas fundamentales de política social: el empleo, la formación, el diálogo social, la protección social y la salvaguarda del medio ambiente.

\_\_\_\_\_ Por Gaspar Rul-lán Buades\* \_\_\_\_\_

En el artículo anterior vimos los esfuerzos de democratización de las relaciones de trabajo del Consejo de Europa con la Carta Social Europea de 1961 y su Protocolo Adicional de 1987. Pasemos a desarrollar el Espacio Social Europeo, el Acta Unica y la Carta Comunitaria de Derechos Sociales Fundamentales.

### III. EL ESPACIO SOCIAL EUROPEO

#### La iniciativa francesa

El concepto de Espacio Social Europeo aparece por primera vez en los documentos comunitarios en un Memorándum que presentó el gobierno francés a sus colegas de la Comunidad en 1981.

---

\* Doctor en Derecho. Profesor de ETEA.

Este documento del gobierno francés (1) empieza con la afirmación contundente de que "en el seno de la comunidad domina la insatisfacción" debido a sus "insuficiencias, sus disensiones, sus timideces y sus lentitudes". La política comercial -continúa diciendo- no dispone de instrumentos adecuados, la política agrícola no tiene suficiente financiación, las acciones en el Tercer Mundo son limitadas y otras políticas son insuficientes, inadaptadas e incluso inexistentes, lo que hace que algunos empiecen a dudar de la utilidad misma de la comunidad.

La razón fundamental de este estancamiento, según el gobierno francés, es el haber olvidado que si es cierto que no hay una potencia política sin potencia económica, no es menos cierto que no hay potencia económica sin un proyecto político y cultural. Y termina su razonamiento con estas palabras: "a menudo se hace el reproche a la construcción comunitaria de que es la obra cotidiana de tecnócratas sin contacto con las fuerzas vivas de los pueblos europeos... Para que Europa viva y se desarrolle, no es necesario solamente que sea aceptada por los pueblos, es preciso que éstos tengan conciencia de participar efectivamente en su vida y desarrollo" (2).

Para remediar esta situación el Memorándum indica una serie de acciones que deberían tomarse en dos áreas distintas, la primera la Política Económica, y la segunda que llama "Política de empleo-Espacio Social Europeo", y el mismo Memorándum explica lo que el gobierno galo entiende por ese Espacio Social Europeo: "En la mentalidad del gobierno francés, la noción de Espacio Social Europeo corresponde a tres objetivos principales:

- a) colocar el *empleo* en el centro de la política social comunitaria,
- b) intensificar el *diálogo social* tanto en el plano comunitario como en el de los diferentes Estados miembros, dentro y fuera de la empresa,
- c) mejorar la cooperación y concertación en materia de *protección social*".

En cuanto al diálogo social el Memorándum propone mejorar la participación de los interlocutores sociales en los trabajos comunitarios a

---

(1) "Memorándum del Gobierno Francés sobre la reactivación europea", en *Política social de la Comunidad Europea* (Colección de textos) (3 vols.). Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1989. Vol. I: Espacio Social Europeo, p. 3.

(2) Idem, p. 5.

---

## El largo y difícil camino hacia la Europa social

---

través de los Comités ya existentes y otros que se deberían crear. Además, propone la organización "lo más pronto posible" de un coloquio que reúna a los representantes de los Estados miembros, a las instituciones comunitarias y a las organizaciones sindicales y patronales, para tratar de las orientaciones para el futuro de la política social comunitaria, principalmente en el campo del empleo y de la organización del tiempo de trabajo.

Finalmente el gobierno francés insiste en la necesidad de promover y mejorar el diálogo social mejorando la información y consulta de los trabajadores en las sociedades de estructura compleja y particularmente las multinacionales; creando y armonizando formas de consulta de los asalariados sobre las consecuencias de la introducción de nuevas tecnologías; a través de la generalización, por vía legal o de convenio colectivo, del balance social de la empresa y, finalmente, a través del desarrollo del programa de intercambio de jóvenes.

### La respuesta comunitaria al Memorándum francés

La propuesta del gobierno francés sobre el Espacio Social Europeo fue recibida fríamente, y en los dos siguientes años no vuelve a aparecer este concepto en ninguno de los documentos oficiales de la Comunidad. No será hasta 1984 cuando el Consejo de Ministros del 22 de junio de aquel año (3) afirmará, aunque con cierta timidez: "dentro del marco de sus facultades y habida cuenta de los medios financieros limitados, sin querer sustituir la acción de los Estados miembros y de los interlocutores sociales, su voluntad política de progresar en la construcción de un espacio social europeo", con el doble objetivo de "crear una nueva dinámica" en la construcción de Europa y "consolidar la democracia" en estos países.

Para ello el Programa de Acción Social propone diversas acciones en tres campos distintos: a) el empleo, los aspectos sociales de las nuevas tecnologías y la formación; b) la protección social, y c) el Diálogo Social Europeo, por lo que invita a la Comisión "a examinar las condiciones que permitan en el marco de los mecanismos existentes, mejorar el diálogo con los interlocutores sociales, con vistas a asociarlos mejor a las decisiones económicas y sociales de la Comunidad".

---

(3) "Conclusiones del Consejo del 22 de junio de 1984 relativas a un programa de acción social a medio plazo", en *Política social de la Comunidad Europea*, op. cit., p. 13.

### Tres acciones importantes en el campo social

1985 fue un año importante para el desarrollo del Espacio Social Europeo con la aprobación de éste al más alto nivel comunitario, la publicación del Libro Blanco para la culminación del Mercado Interior y el relanzamiento del diálogo social en Val Duchesse.

En marzo de este año el Consejo Europeo, es decir, los Jefes de Estado y Gobierno, reunidos en Bruselas aceptó el Informe de un Comité creado *ad hoc* (4) para analizar las cuestiones institucionales de la Comunidad y compuesto por representantes personales de estas máximas autoridades comunitarias, en el que se insistía en la necesidad de promocionar "los valores comunes de civilización" a través de la protección del medio ambiente y el establecimiento progresivo de un espacio social europeo, pudiéndose esto último conseguir, además de otros medios, con "el desarrollo del diálogo social entre los interlocutores sociales a nivel europeo que pueda desembocar, si lo consideran deseable, en relaciones convencionales" (5), es decir, convenios colectivos a nivel europeo.

Este mismo año la Comisión preparó para el Consejo Europeo el Libro Blanco (6) sobre la culminación del Mercado Interior cuya idea principal es la necesidad de eliminar las fronteras físicas que separan a los Estados miembros de la Comunidad y la necesidad de hacer realidad la libre circulación de los trabajadores y de los miembros de las profesiones liberales, pues, como dice el Libro: "las fronteras físicas en los puestos aduaneros, los controles a la inmigración, los pasaportes y los registros ocasionales de los equipajes personales son, para el ciudadano ordinario, la muestra más clara de la actual división de la Comunidad, que está lejos de haber llegado a ser la comunidad más amplia y profunda a que se refieren los Tratados... y constituyen una demostración constante y concreta de que la construcción de una verdadera Comunidad no ha concluido todavía" (7). En este sentido el Anexo al Libro Blanco propone un calendario concreto de acciones para la culminación del mercado interior en 1992.

---

(4) "El Espacio Social Europeo en el Informe Dooge. Comité *ad hoc* para asuntos institucionales", en *Política social de la Comunidad Europea*, op. cit., p. 21.

(5) *Idem*, p. 23.

(6) "Libro Blanco de la Comisión sobre la Culminación del Mercado Interior", en *Política social de la Comunidad Europea*, op. cit., p. 37.

(7) *Idem*, p. 38.

---

## El largo y difícil camino hacia la Europa social

---

La reacción de la Confederación Europea de Sindicatos al Libro Blanco no se hizo esperar (8). En el Congreso de la CES en Milán en mayo de 1987, se aprobó una resolución que decía: "la CES reclama que las medidas que se adopten para realizar el mercado interior vayan acompañadas de medidas encaminadas a desarrollar el debate social de Europa". El Congreso afirmaba que para crear un verdadero mercado interior no era suficiente dismantelar barreras nacionales dejando a las fuerzas del mercado el crear el espacio social europeo; la Comunidad debía superar "los tristes resultados hasta entonces obtenidos en materia social" y desarrollar políticas que garantizaran el cambio económico, de manera que la introducción de nuevas tecnologías contribuyese al progreso social y no a la "destrucción masiva de puestos de trabajo".

La resolución de la CES terminaba afirmando que "la democracia económica debe expresarse mediante una asociación más estrecha de los interlocutores sociales en la elaboración de la política económica e industrial a todos los niveles, incluida la empresa. La información, la consulta y la negociación son sus medios indispensables".

El 13 de enero de este mismo año, 1985, varios miembros de la Comisión con su Presidente, Jacques Delors, se reunieron en la ciudad del Val Duchesne (9) con representantes de las organizaciones empresariales Unión de Industrias de la Comunidad Europea (UNICE) y el Centro Europeo de la Empresa Pública (CEEP), y representantes obreros de la Confederación Europea de Sindicatos, para discutir los problemas derivados de la situación económica y social de la Comunidad. El resultado de esta reunión fue la declaración conjunta de los representantes de empresarios y trabajadores en el sentido de que estaban de acuerdo "respecto a las grandes líneas de la estrategia de cooperación para el crecimiento y el empleo propuestas por la comunidad" y propusieron la creación de unos grupos de trabajo tripartitos para estudiar "la posibilidad de conseguir en toda la Comunidad una orientación común relativa al diálogo social asociado a la introducción de las nuevas tecnologías.

---

(8) "Congreso de la Confederación Europea de Sindicatos. Posición de la CES sobre el Mercado Interior y su Dimensión Social" en *Política social de la Comunidad Europea*, op. cit., p. 47.

(9) "El relanzamiento del diálogo social en la Comunidad Europea en Val Duchesne", en *Política social de la Comunidad Europea*, op. cit., p. 49.

#### IV. EL ACTA UNICA EUROPEA (10)

La llamada Acta Unica tuvo una larga y difícil gestación, desde la Declaración Solemne de Stuttgart en 1983 hasta su entrada en vigor el 1 de julio de 1987. Los problemas con los que se enfrentaba la Comunidad en los inicios de los años ochenta eran institucionales, políticos y socio-culturales. Las instituciones creadas por el Tratado de Roma, sus competencias y, en especial, su sistema de toma de decisiones, necesitaban una reforma en profundidad; los Estados miembros eran conscientes también de la necesidad de desarrollar nuevas políticas comunes en áreas no previstas en el Tratado fundacional, como la introducción de nuevas tecnologías y la ecología.

En 1983 el Consejo Europeo de Stuttgart ya en su declaración solemne sobre la Unión Europea fijaba ciertos objetivos para profundizar en las políticas existentes y crear otras nuevas, para desarrollar la cooperación política europea adoptando posturas comunes en el ámbito de la política exterior, y para promover una cooperación más estricta y eficaz en materia cultural. Para alcanzar estos objetivos la Declaración proponía profundas transformaciones en las competencias de las distintas instituciones comunitarias, y en el campo específicamente social proponía una estrategia económica global para luchar contra el paro y la inflación e introducía el concepto de "cohesión comunitaria", en el sentido de un desarrollo equilibrado de todas las regiones de la comunidad por medio de una política regional que supusiese la transferencia de recursos a las regiones menos favorecidas.

Al año siguiente, el Consejo de Fontainebleau creó dos comités *ad hoc*: el Comité Adonino para el estudio de la Europa de los Ciudadanos, y el Comité Dooge, del que ya hemos hablado, para el estudio de las cuestiones institucionales. Finalmente, el Consejo de Milán de 1985 aprobó la convocatoria de una Conferencia Intergubernamental al más alto nivel cuyo doble objetivo era elaborar un Tratado nuevo sobre política exterior y proponer las modificaciones necesarias del Tratado de Roma en materia institucional. Finalmente, sin embargo, se impuso el criterio de integrar los dos objetivos en un único documento, de ahí el nombre de Acta Unica.

---

(10) Para un resumen y análisis del Acta Unica pueden verse:  
- Varios, *Jornadas sobre el Acta Unica* (Torremolinos del 27 al 29 de abril de 1988), Sevilla, Junta de Andalucía, Consejería de Fomento y Trabajo, 1988.  
- Bonet Marco, E. *Introducción al Acta Unica*, Madrid, ESIC, 1989.

---

## El largo y difícil camino hacia la Europa social

---

En cuanto a la revisión del Tratado de Roma, la discusión en el seno de la Comisión Intergubernamental se centró en cuatro aspectos: la reforma institucional, la creación del mercado interior, la cooperación monetaria, y la adopción de nuevas políticas en los campos de investigación y nuevas tecnologías, medio ambiente y asuntos sociales, integrando muchas de las ideas del Informe Dooge.

Las posturas de los distintos Estados miembros en el seno de la Conferencia estaban lejos de ser unánimes; sin embargo, en el breve plazo de seis meses pudieron presentar al Consejo Europeo el texto definitivo del Acta Unica que fue firmado en Luxemburgo el 17 de febrero de 1986, coincidiendo casi con la ampliación de la Comunidad con la adhesión de España y Portugal el uno de enero del mismo año, y entró en vigor el 1 de julio del año siguiente.

### Aspectos sociales del Acta Unica

En primer lugar el Acta Unica fija una fecha determinada, el 31 de diciembre de 1992, para el establecimiento definitivo del mercado interior, es decir, la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales.

En cuanto a la política social hay dos artículos, el 21 y el 22, que modifican el original artículo 118 del Tratado de Roma. Las modificaciones que introduce, sin embargo, son, a nuestro parecer, bastante tímidas y muestran las reticencias de los Estados miembros sobre la intervención de una autoridad supranacional en el área de las condiciones de trabajo y las relaciones laborales.

El art. 118 A. fija como objetivo "la armonización, dentro del progreso, de las condiciones existentes en el ámbito del mundo laboral", procurando promover la mejora del medio de trabajo, para proteger la seguridad y salud de los trabajadores. Para contribuir a la consecución de este objetivo el Acta Unica prevé un sistema complicadísimo, por el que el Consejo podrá adoptar las disposiciones mínimas que habrán de aplicarse progresivamente, al amparo de directivas aprobadas por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión, en cooperación con el Parlamento Europeo y previa consulta al Comité Económico y Social, teniendo siempre en cuenta las condiciones y regulaciones técnicas existentes en cada uno de los Estados miembros, y sin que estas directivas obstaculicen de ninguna manera el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas.

El lenguaje no podía ser más cauto: no "se deberá" sino que "se podrá", "se procurará", "se contribuirá", ¿a qué? simplemente a "promover" "disposiciones mínimas", que se aplicarán "progresivamente", "teniendo en cuenta los sistemas de relaciones laborales ya existentes", y sin que se obstaculice el desarrollo de aquellas empresas en las que los trabajadores, con frecuencia están menos protegidos y en las que las condiciones de trabajo pueden ser peores: las empresas pequeñas y medianas. Y estos mínimos se pretenden alcanzar por medio de unas directivas que puede *proponer* la Comisión en *cooperación* con el Parlamento y previa *consulta* con el Consejo Económico y Social, a la *aprobación* del Consejo. Lo único positivo del artículo es que estas directivas las podrá aprobar el Consejo por mayoría cualificada y no por el lento sistema de unanimidad.

Según el art. 118 B la Comisión también "procurará" desarrollar el diálogo entre las partes sociales a nivel europeo, lo que podrá dar lugar al "establecimiento de relaciones basadas en un acuerdo entre dichas partes"; es decir, este artículo prevé la posibilidad de la firma de convenios colectivos a nivel europeo lo que, obviamente, serviría para homologar los distintos sistemas de relaciones industriales hoy existentes en los Estados miembros de la Comunidad.

El significado exacto del art. 118 B se hace más confuso todavía si se compara con el art. 100 A. Este artículo restablece el procedimiento del voto por mayoría, no pudiendo los Estados individualmente invocar un "interés vital" para oponerse a lo decidido, haciendo, por tanto, del voto por unanimidad la excepción. Sin embargo, el segundo párrafo de este mismo artículo determina que este sistema de voto por mayoría cualificada no será aplicado a las disposiciones relativas a la "libre circulación de personas ni a las relativas a los derechos e intereses de los trabajadores por cuenta ajena".

De lo que se sigue que no queda claro si la mayoría cualificada se aplicará solamente, como dice el art. 118 A a las cuestiones relativas al "medio de trabajo, para proteger la seguridad y la salud de los trabajadores", es decir, la seguridad e higiene en el trabajo, dejando al método de la unanimidad a todas las otras cuestiones laborales como sindicación, derecho de huelga, negociación colectiva, seguridad social, etc., o si, por el contrario, la mayoría cualificada será aplicable a todas las materias laborales.

---

## El largo y difícil camino hacia la Europa social

---

Más importante, quizás, que las generalidades del art. 21 del Acta Unica, es el artículo 23 que añade al original Tratado de Roma un Título V por el que se exige a la Comunidad que desarrolle y prosiga su acción encaminada a reforzar su cohesión económica y social, a fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de sus Estados miembros, proponiéndose como objetivo inmediato el reducir las diferencias entre diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas.

### La respuesta de los interlocutores sociales al Acta Unica

Dos meses después de aprobada el Acta Unica, el Consejo Económico y Social preparó un Informe (Informe Beretta) (11) sobre los aspectos sociales del mercado interior, en el que se afirma que "el Acta Unica que modifica y completa el Tratado de Roma, es un modesto aunque válido paso adelante en la construcción europea. Muchos todavía dudan de la capacidad y de la voluntad de los gobiernos de recurrir a los nuevos instrumentos facilitados por los acuerdos de diciembre de 1985".

El Informe empieza con un breve recorrido sobre las orientaciones expresadas por las instituciones y los interlocutores sobre el Espacio Social Europeo, quejándose de que en 1985 en el Programa de la Comisión "no se establecían medidas específicas ni de compromiso de política social". Al año siguiente "no se propuso tampoco ninguna medida significativa en relación con los aspectos sociales", y en 1987 el programa de la Comisión ni siquiera "hace referencia al espacio social europeo, y no muestra ninguna intención de elaborar iniciativas significativas de política social" (12).

El Informe continúa enumerando las condiciones políticas, económicas y sociales para la realización del mercado interno, haciendo mención expresa de una serie de nuevos campos en los que se debe trabajar, como la calidad de vida y la protección del medio ambiente, constatando "el surgimiento de una nueva pobreza, que se manifiesta no tanto por la insatisfacción de las necesidades materiales, sino en relación con las condiciones culturales, sociales e individuales que hacen cada vez menos aceptable una desigualdad cada vez más mortificante". En este apartado el Informe también ve con preocupación la reducción de los gastos de protección social expresados en porcentaje del PIB.

---

(11) "El Consejo Económico y Social ante el Espacio Social Europeo" (Informe Beretta), en *Política social de la Comunidad Europea*, op. cit., p. 135.

(12) *Idem*, p. 137.

El siguiente apartado del Informe Beretta está dedicado exclusivamente al diálogo social ya que "resulta evidente que la adhesión de los sectores sociales y sindicales a las exigencias de la dinámica económica no puede desligarse de su participación en las definiciones de las opciones políticas de fondo" (13). El Informe ve como necesario el activar el diálogo entre los interlocutores sociales, y la práctica de la concertación en el ámbito de los diferentes modelos de participación vigentes en los distintos Estados miembros, siendo tarea de las instituciones comunitarias la elaboración de un marco de referencia adecuado, especialmente para las empresas multinacionales en las que los centros de negociación colectiva están generalmente separados de los centros de decisión de estas empresas.

El apartado 4º del Informe Beretta está dedicado a enumerar una serie de iniciativas capaces de conferir una nueva y auténtica dinámica a la política comunitaria. Finalmente en las conclusiones el Informe menciona por primera vez en los documentos comunitarios la necesidad de definir a nivel comunitario "los derechos sociales fundamentales, que no pueden ser puestos en cuestión por presiones de la competencia en la búsqueda de la competitividad" (14). La definición de estos derechos podría, según el Informe, ofrecer a los interlocutores sociales una base de partida para negociar los aspectos de flexibilidad requeridos por la estrategia del desarrollo, y además podría servir para aclarar las diversas interpretaciones del Acta Unica y las incertidumbres que subsisten en torno al recurso legislativo. Esta definición de los derechos sociales fundamentales debería vincular a los Estados miembros, dejando a las competencias nacionales la forma y los medios para su aplicación.

El Informe enumera los derechos sociales fundamentales que deberían obligar a todos los Estados:

- derecho de todos los trabajadores, cualquiera que fuera su forma de contrato, a estar incluidos en un convenio colectivo y a los beneficios de la seguridad social.
- derecho a un puesto de trabajo fijo, no permitiéndose renovar ilimitadamente los contratos de trabajo temporales.
- derechos de información y consulta de los trabajadores a niveles de decisión de las empresas, tanto internacionales como nacionales, en los

---

(13) *Idem*, p. 149.

(14) *Idem*, p. 157.

---

## El largo y difícil camino hacia la Europa social

---

casos de renovación tecnológica y de cambios que comporten consecuencias sobre la estructura, sobre la organización productiva y sobre el empleo.

El Comité ejecutivo de la Confederación Europea de Sindicatos (CES) hizo público también en 1988, su "Programa para la realización del Espacio Social Europeo en el Mercado Interior" (15) aprobado el 12 de febrero de este año, en el que se afirma que "el Acta Única y distintas resoluciones adoptadas como consecuencia de la misma a nivel de las instituciones comunitarias, han venido a demostrar que es necesario asegurar la cohesión económica y social en la realización del mercado interior", pues no habrá éxito económico sin éxito social ni integración industrial sin cohesión y progreso social. Por esta razón el cambio y la modernización de la industria y de los servicios en el marco de la realización del mercado interior, deben apoyarse en el desarrollo de la democracia económica. Esto implica el derecho fundamental a la información, consulta y negociación, tanto en lo que concierne a los trabajadores como a los sindicatos.

La CES propone dos vías y cuatro niveles para realizar un Espacio Social Europeo que cree un mercado interior abierto y seguro, solidario y controlado democráticamente para el crecimiento y el empleo, y para poder desarrollar la investigación y la introducción de nuevas tecnologías, previa consulta con los trabajadores y sus sindicatos.

Las dos vías que propone la CES son la legislación social europea y la negociación colectiva. La CES insiste en que el Consejo y los Gobiernos de la Comunidad deberían elaborar y adoptar una legislación social básica que garantizase principios sociales fundamentales, como son las buenas relaciones laborales, la democracia económica, la protección social, etc. Además de las medidas legislativas, la CES propone un desarrollo más intenso del diálogo social, de manera que la Comunidad pueda ser un nuevo nivel de negociación, especial y prioritariamente en lo que concierne a las compañías transnacionales y los sectores profesionales. La Comunidad debería crear el marco jurídico que facilitase la marcha de estas negociaciones y la aplicación correcta de los resultados. Las organizaciones de patronos y de trabajadores deberían crear las estructuras y utilizar los procedimientos que permitiesen organizar dicha negociación colectiva a nivel europeo.

---

(15) CES. *Réalisation de l'espace social européen dans le marché intérieur*. (Documento mecanografiado sin fecha ni lugar de edición).

La CES insiste que es necesario llevar a la práctica la política social europea no sólo a nivel global comunitario, con el desarrollo de una legislación social que impida el "dumping" social, sino también a nivel nacional, regional y sectorial. Y la CES vuelve a lanzar la idea de una legislación social comunitaria que establezca el carácter innegable de los derechos sociales fundamentales, propuesta que se concretizará unos meses más tarde con la propuesta de la Carta Comunitaria de Derechos Sociales Fundamentales.

## V. LA CARTA COMUNITARIA DE DERECHOS SOCIALES

### Propuesta de la CES

En diciembre de este mismo año, 1988, la CES aprobó una propuesta formal sobre la redacción y aprobación de una Carta Comunitaria de Derechos Sociales Fundamentales (16). El documento empieza expresando el temor de que "ese gran mercado interior sea sólo un objetivo puramente liberal, que asegure la libertad de las mercancías y de los capitales únicamente en beneficio de algunos". La ausencia de una política social comunitaria, ligada a la realización del mercado interior, refuerza este temor de que se debiliten los derechos y reglamentos nacionales, sin que se creen, a nivel comunitario, derechos equivalentes o nuevos derechos que permitan asegurar una regulación social del gran mercado. Para evitar este peligro la CES insiste en la necesidad de aprobar a nivel comunitario unos mínimos o "zócalo" de garantías sociales fundamentales que permitan evitar el *dumping* social y conseguir una convergencia por arriba (niveles más altos de protección social) de las instituciones sociales europeas.

El Comité Ejecutivo de la CES considera que los pilares sobre los que puede descansar este umbral social comunitario son, por una parte, el derecho social internacional, especialmente la Carta Social Europea y los Convenios de la OIT, y, por otra, una nueva legislación social comunitaria básica que permita que todos los países converjan progresivamente para mejorar el nivel social, ampliar la democracia económica, dar a los trabajadores el derecho a intervenir en todas las decisiones que les afectan, establecer un marco legal de protección social, y evitar una

---

(16) CES. *Chartre communautaire de droits sociaux fondamentaux* (Documento mecanografiado sin fecha ni lugar de edición).

---

## El largo y difícil camino hacia la Europa social

---

competencia desleal en el gran mercado, que estaría basada en una regresión de los derechos y niveles sociales.

Dos meses después de la declaración de la Confederación Europea de Sindicatos, el Comité Económico y Social también preparó un Dictamen sobre los Derechos Sociales Fundamentales Comunitarios (17), en el que se afirma categóricamente que "la realización del Acta Unica determina una entidad económica y social europea basada principalmente en la evolución de las relaciones sociales", y reitera su adhesión a la creación de un gran mercado, no sólo económico, sino también que sirva para sentar las bases para la mejora del bienestar de los ciudadanos, la disminución del desempleo, la protección del consumidor y la defensa del medioambiente.

El Comité recuerda que los derechos sociales fundamentales para los ciudadanos de la Comunidad sólo pueden realizarse si los ciudadanos gozan de la misma consideración en el plano social, sin discriminación alguna "con el fin de garantizar la plena realización de la persona humana y su participación efectiva en la organización política, económica, social y cultural de la sociedad". Y termina las observaciones preliminares recordando que: "en esta parte del mundo existe una tradición cultural, democrática y de libertad, es decir, un estilo de vida que no puede abandonarse en aras de otras visiones".

El Dictamen del Comité Económico y Social no pretende elaborar una especie de Constitución europea, y se limita a unas reflexiones en los tres campos de garantías de los derechos sociales fundamentales, dimensión social del mercado interior y el diálogo social. En cuanto al primer aspecto, el Comité afirma que "el mercado interior no puede reducirse a una zona de libre cambio, ya que el proyecto de integración europea que fomenta, sólo tiene sentido y finalidad si mejora las condiciones de vida y de trabajo de todas las categorías de la población" (18).

En cuanto a la dimensión social del mercado interior, el Comité plantea la necesidad de conjugar dos objetivos interdependientes: a) el respeto de las diversidades nacionales tanto de las legislaciones laborales y de seguridad social, como de los sistemas nacionales de relaciones profe-

---

(17) "Dictamen del Consejo Económico y Social sobre los Derechos Sociales Fundamentales Comunitarios", en *Política social de la Comunidad Europea*, op. cit., p. 781.

(18) *Idem*, p. 783.

sionales, siempre que sean conformes al modelo social europeo, y b) la necesidad de adoptar normas comunes. Finalmente, en cuanto al diálogo social, el Comité concede gran importancia al desarrollo de este diálogo social a todos los niveles en el respeto de la autonomía de los interlocutores sociales, y pide a la Comisión que prosiga su acción con objeto de aplicar las disposiciones del art. 22 del Acta Unica (118 B del modificado Tratado de Roma). El dictamen del C.E.S. termina instando a las autoridades comunitarias que aceleren la redacción de una Carta Social que pueda ser aprobada antes de finales de 1989.

#### **Aprobación de la Carta (19)**

El 9 de diciembre de 1989 el Consejo Europeo aprobó el texto de la Carta Comunitaria de Derechos Sociales Fundamentales. Sin embargo la aprobación no pudo ser por unanimidad, sino por mayoría cualificada, pues, a pesar de las muchas modificaciones que se hicieron a los primeros borradores de la Carta, la primera ministra británica, Margaret Thatcher, votó en contra de la Carta.

Las modificaciones de la Carta Comunitaria sobre la Carta Social Europea del Consejo de Europa, son mínimas, siendo en algunos aspectos la Carta Social Europea más avanzada y más explícita que la Carta Comunitaria. Pero quizás la importancia de la Carta Comunitaria no esté tanto en la enumeración de una serie de derechos fundamentales, sino en el Título II que trata de la implementación de estos derechos. En el art. 28 el Consejo Europeo invita a la Comisión a presentar, lo antes posible, las iniciativas necesarias para la adopción de los instrumentos jurídicos necesarios para llevar a la práctica efectiva los derechos proclamados en la Carta Comunitaria, y el art. 29 prevé la obligación de la Comisión de preparar un informe anual sobre la aplicación de la Carta en los Estados miembros.

El mandato del art. 28 se cumplió inmediatamente, y la Comisión presentó un Programa de Acción (20) que de hecho ya tenía preparado antes de la aprobación definitiva de la Carta Comunitaria por los once Jefes de Gobierno y Estado.

---

(19) "Commission des C.E.", *CHARTRE COMMUNAUTAIRE DE DROITS SOCIAUX FONDAMENTAUX DE TRAVAILLEURS*. Luxembourg, "Offices des Publications de la C.E.", 1990.

(20) Un análisis del mismo puede verse en la revista "EUROPEAN INDUSTRIAL RELATIONS REVIEW", nº 192, jan, 1990, p. 11, y el texto detallado del Programa en los nº 193 p. 26, 194 p. 26 y 195 p. 23 de la misma revista.

---

## El largo y difícil camino hacia la Europa social

---

El Programa hace para los doce apartados de la Carta y para uno adicional sobre el mercado de trabajo, no menos de 47 propuestas, entre las que se encuentran 17 Directivas (diez de las cuales tratan del tema de seguridad e higiene en el trabajo), cinco Recomendaciones, tres Decisiones, y tres Reglamentos, además de otras recomendaciones sin especificar.

Los Reglamentos, que tienen alcance general y son obligatorios en todos sus elementos y aplicables directamente en los Estados miembros, se han reservado para los temas referentes al mercado de trabajo y la libre circulación de personas, y las Directivas que obligan al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios, se ha reservado para los temas de mejora de las condiciones de vida, no discriminación, seguridad e higiene, niños o adolescentes. Los temas de información, consulta y participación obrera, una vez más han sido la cenicienta del documento comunitario que no se ha atrevido a proponer ninguna Regulación ni Directiva en esta materia.

### VI. ESPERANDO UNA RESPUESTA: LA PARTICIPACION OBRERA

La Comunidad Económica Europea no es sólo un mercado común, sino la unidad de unos pueblos que defienden un modo de vida basado en la libertad del individuo y el sistema democrático. Pero esta democracia no puede quedarse únicamente en el campo político, sino que ha de penetrar todos los aspectos económicos y sociales de la vida de los europeos. Esto supone que también en el lugar de trabajo todos los que participan en el esfuerzo común de la empresa han de poder participar de alguna manera en la toma de aquellas decisiones que les afectan. Sin embargo, ésta es quizás el área más controvertida a nivel comunitario. La propuesta de Directiva Vredling -por el nombre del comisario de asuntos sociales que la propuso- sobre "información y consulta de los trabajadores en empresas de estructura compleja, especialmente internacional" fue presentada en 1980 e inmediatamente enfrentó a los representantes de los empresarios europeos con los representantes de los sindicatos, y cuando en 1983 se volvió a presentar, profundamente modificada incluyendo los dictámenes del Parlamento Europeo y el Consejo Económico y Social, tampoco fue aceptada por los miembros del Consejo Europeo, lo que hizo que la propuesta fuese aparcada, y así ha continuado hasta nuestros días.

Como ya hemos visto, hace veinte años, en 1970, se presentó el primer proyecto sobre el Estatuto de la Sociedad Anónima Europea, dos años más tarde se presentó el proyecto de Quinta Directiva sobre "La Estructura de la Sociedad Anónima Europea y los derechos y deberes de sus órganos participativos" (21); en 1975 se presentó un nuevo proyecto sobre el mismo tema y se publicó un Libro Verde sobre "Estructura de la Empresa y Participación Obrera" (22), pero todos estos documentos encontraron fuerte oposición tanto de las organizaciones empresariales como de algunos de los gobiernos comunitarios. Finalmente el 25 de agosto de 1989 la Comisión hizo pública una nueva propuesta de Sociedad Anónima Europea (23).

La propuesta prevé, basándose en el art. 100 A del Acta Unica, que trata del establecimiento del mercado interior, un *Reglamento* del Consejo sobre la estructura que puede tener la Sociedad Anónima Europea (SAE), y basándose en el art. 54/2 del Tratado de Roma, que trata del derecho de libre establecimiento, una *Directiva* sobre el derecho de participación de los trabajadores en los órganos de decisión de la Sociedad Anónima Europea. El objetivo común de estos dos instrumentos es evitar que una misma empresa, establecida en dos o más países de la comunidad, tenga que regirse por normativas mercantiles distintas. La Comunidad ofrece una legislación común.

*El Reglamento.* Los puntos principales de este Reglamento son:

- Se podrá crear una SAE si posee un capital social de al menos 100.000 ECUS.
- Posee la oficina central en uno de los países comunitarios.
- Se proponen dos posibles estructuras de los órganos de dirección. Un sistema unitario con un único Consejo de Administración, y un sistema dualista, al estilo del sistema alemán de cogestión, con un Consejo de Dirección y un Consejo de Vigilancia, no pudiendo los miembros de uno de los consejos pertenecer también al otro.

---

(21) *Statute for european companies. Amended proposal for a regulation.* "Bulletin of the European Communities, Supplement 4/75. Commission of the European Communities".

(22) *Employee participation and company structure.* "Bulletin of the European Communities, Supplement 8/75. Commission of the European Communities".

(23) El texto de la propuesta puede encontrarse en "European industrial relations review", nº 191, December, 1989, p. 28, nº 192, p. 26 y nº 193 p. 29.

---

## El largo y difícil camino hacia la Europa social

---

Todos los miembros de estos órganos de dirección tendrán un mandato máximo de seis años.

*La Directiva.* Se sugiere este tipo de instrumento y no el de Reglamento, para dejar a los Estados miembros cierta libertad para escoger los medios para conseguir el objetivo principal que se propone obligatoriamente a todos los Estados: la participación de los trabajadores en los órganos de decisión de la Sociedad Anónima Europea.

La propuesta ofrece nada menos que cinco alternativas de formas de participación:

- a) Elección por los trabajadores de, como mínimo un tercio y como máximo un medio, del Consejo de Vigilancia, en las empresas con una estructura dualista.
- b) Elección por los trabajadores de, como mínimo un tercio y como máximo la mitad, del Consejo de Administración, en las empresas con estructura unitaria.
- c) Elección de los representantes de los trabajadores para un órgano distinto a los órganos de dirección pero con los mismos derechos de información y consulta que tienen los órganos de dirección.
- d) Cualquier otro sistema de representación acordado por negociación entre los representantes de los trabajadores y los representantes del capital, que asegure los mismos derechos de información y consulta como en los otros tres sistemas anteriores.
- e) La propuesta también ofrece un modelo de estructura *standard* que podría ser aceptado por negociación entre los interlocutores sociales o en caso de que estos no pudiesen llegar a un acuerdo sobre el sistema a elegir.

La propuesta de Directiva también propone un sistema de participación en los beneficios de la empresa, aunque este tipo de participación económica no puede sustituir la participación en la información y consulta.

El modelo a establecer se elegirá, a ser posible, conjuntamente entre los representantes de la dirección y los de los trabajadores. En caso de imposibilidad de llegar a un acuerdo, la dirección elegirá un modelo que deberá ser aprobado por la asamblea general de accionistas, sabiendo que cualquiera de los sistemas propuestos suponen el mismo grado de participación de los trabajadores en la toma de decisiones.

---

## Gaspar Rul-lán Buades

---

Ninguno de estos modelos de participación supondrá una merma en los derechos de los otros órganos de participación obrera ya existentes en los lugares de trabajo: Comités de empresa, *shop stewards*, *conseils d'entreprise* o *Betriebsräte*.

La propuesta también recuerda que la participación obrera no está en las decisiones diarias que afectan la marcha de la empresa, sino en las funciones de supervisión y desarrollo estratégico de la firma.

También permite a los Estados miembros el restringir los modelos de participación que pueden escoger los interlocutores sociales.

No se podrá crear ninguna SAE a menos que se haya elegido previamente un modelo de participación que asegure el grado de participación que exige la Comunidad Europea.

Todos los miembros de los órganos de participación, representen al capital o a los trabajadores, tendrán los mismos derechos, aunque algunas decisiones pueden exigir el voto de la mayoría simple.

El art. 4 de la propuesta trata del secreto profesional que han de guardar los miembros de los órganos de participación.

Finalmente, los representantes de los trabajadores en los órganos de participación han de tener a su disposición, con cargo a la empresa, todos los medios materiales necesarios para cumplir su cometido: despachos para reunirse y recibir a sus representados, teléfono, télex, facilidades para viajar y obtener ayuda de expertos, etc.

## CONCLUSION

Treinta años es un largo camino recorrido para la construcción de Europa, y, sin embargo, todavía quedan sin resolver los temas fundamentales de política social: el empleo, la formación, el diálogo social, la protección social y la salvaguarda del medio ambiente.

Los cambios que hasta ahora ha supuesto la construcción del mercado común han sido bienvenidos por aquellos que detentan el poder económico en la sociedad, pues han significado una mejora y fortalecimiento de sus posturas liberales. Por el contrario, los cambios políticos, como, por ejemplo, el fortalecimiento del papel del Parlamento Europeo, sigue asustando a los que defienden a toda costa el principio de soberanía

---

## El largo y difícil camino hacia la Europa social

---

nacional; los cambios sociales, como la participación obrera en la toma de decisiones, asusta a los que siguen defendiendo a ultranza las llamadas "prerrogativas empresariales"; y los cambios culturales, como el reconocimiento general de títulos universitarios, asusta a los que defienden sus privilegios corporativos.

Y, sin embargo, el mercado común sólo podrá convertirse en una verdadera Comunidad Europea si el ideal democrático puede superar no sólo las barreras arancelarias y las fronteras físicas de los Estados, sino que pueda implantarse en todos los campos de la vida política, social y cultural de los europeos.