
ESTUDIOS

El largo y difícil camino hacia la Europa Social (Primera parte)

Las fuerzas del capital tienen en Europa suficiente entidad para mantener la vieja estrategia de "divide y vence". Mientras la clase trabajadora esté dividida, las legislaciones laborales de los países comunitarios no estén homologadas, y los sistemas de relaciones industriales en estos países sean distintos; mientras la negociación colectiva continúe a niveles, a lo más, nacionales, los sindicatos europeos no se unan y la huelga se mantenga como un fenómeno local, las fuerzas del capital se mantendrán intactas y la Europa Social será imposible.

_____ **Por Dr. Gaspar Rul-lán Buades*** _____

INTRODUCCION

Uno de los adjetivos cualificativos más utilizados hoy en los documentos oficiales de la CEE y que, sin embargo, cualifica menos el sustantivo al que se une, es el de *social*. En los últimos veinte años se ha hablado de la "Carta *Social* Europea", el "Programa de Acción *Social*", el "Espacio *Social* Europeo" la "Dimensión *Social* del Mercado Unico", la "Cohesión Económica y *Social* de Europa", el "Programa *Social*", los "Derechos *Sociales* Fundamentales"; se ha afirmado una y otra vez la necesidad del diálogo *social* y de la participación activa en la construcción de Europa de los agentes *sociales* o los interlocutores *sociales*.

Pero por muy distintos que sean los significados que se den a este adjetivo de *social*, su uso siempre refleja una misma preocupación: la necesidad de ensanchar el hasta ahora estrecho significado economicista

* Doctor en Derecho. Licenciado en Filosofía. Master en Relaciones Industriales.

Gaspar Rui-lán Buades

que se ha dado a la Comunidad Europea. Muy lentamente y con muchos tropezones y vacilaciones está creciendo la conciencia de que Europa, si ha de ser algo sustancial y verdadero, ha de ser algo más que un mero mercado común. La unidad económica es sólo una parte muy pequeña de la Europa del futuro en la que muchos soñamos.

Ultimamente se habla más de lo político. La Europa de los mercaderes se está perfilando como la Europa también de los ciudadanos. Al mismo tiempo, se están dando los primeros pasos, con programas como el Erasmus y otros parecidos, para construir la Europa de los estudiantes. Pero donde parece que se encuentran las mayores dificultades es en la construcción de la Europa de los trabajadores.

La aparición de las multinacionales ha hecho posible la europeización y hasta universalización del empresariado, pero los trabajadores en sus puestos de trabajo y en sus relaciones con los empresarios todavía se mantienen a niveles no sólo nacionales sino, en algunos casos, hasta regionales y locales. Los que inventaron el internacionalismo con su famoso "Proletarios de Todo el Mundo Uníos", hoy son los que están más divididos. Las fuerzas del capital tienen en Europa suficiente fuerza para mantener la vieja estrategia de "divide y vence". Mientras la clase trabajadora esté dividida, las legislaciones laborales de los países comunitarios no estén homologadas, y los sistemas de relaciones industriales en estos países sean distintos; mientras la negociación colectiva continúe a niveles, a lo más, nacionales, los sindicatos europeos no se unan y la huelga se mantenga como un fenómeno local, las fuerzas del capital se mantendrán intactas y la Europa Social será imposible. De ahí las grandes reticencias a democratizar el mundo del trabajo, que es, ni más ni menos, lo que en última instancia significa el adjetivo *social* en los documentos de la Comunidad Europea.

En el presente artículo queremos analizar estos esfuerzos de democratización de las relaciones de trabajo, en tres campos distintos: 1) El Consejo de Europa con la Carta Social Europea de 1961 y su Protocolo Adicional de 1987; 2) El Espacio Social Europeo y el Acta Unica; y 3) La Carta Comunitaria de Derechos Sociales Fundamentales. Los puntos 2) y 3) serán desarrollados en la segunda parte de este artículo de próxima aparición.

1. LA CARTA SOCIAL EUROPEA (1961) Y EL PROTOCOLO ADICIONAL (1987)

Derechos civiles y políticos frente a derechos económicos y sociales.

En 1949, terminada la II Guerra Mundial a las puertas ya de la guerra

El largo y difícil camino hacia la Europa social

fría y de la división de Europa en bloques, los países del bloque no socialista crearon el Consejo de Europa con el fin de tener un organismo que salvaguardase y promoviese los ideales y principios democráticos y favoreciese su desarrollo económico y social.

Desde el inicio se pensó en dotarse de un instrumento jurídico internacional que reflejase los principios fundamentales políticos, económicos y sociales que debían animar toda actuación de los países miembros del Consejo de Europa. Pero ya al iniciarse los trabajos de preparación de un Tratado Internacional sobre los Derechos Humanos, a la manera de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, se encontraron con la seria dificultad de integrar en el mismo documento los derechos civiles y políticos, sobre los que no había divergencias sustanciales entre los Estados miembros del Consejo de Europa, y los derechos sociales y económicos, que tenían grados muy distintos de desarrollo en los diversos Estados de la Europa Occidental.

La misma naturaleza de estos dos tipos de derechos hacía muy difícil su integración en un mismo documento. Los derechos civiles y políticos suponen una barrera al intervencionismo del Estado, mientras que, los derechos sociales y económicos, por el contrario, sólo se pueden proteger con un cierto grado de intervencionismo estatal. Los primeros han sido pensados para proteger al individuo frente a los posibles abusos de poder del Estado; los segundos, por el contrario, exigen la intervención del Estado para liberar al individuo de la pobreza y dependencia.

Los derechos de reunión y asociación, libre expresión, culto, al honor y la intimidad, a la residencia y libre circulación, tienen un carácter eminentemente negativo frente al Estado, en cuanto que prohíben cualquier intervención de los poderes públicos en las esferas de la vida privada del individuo. Por el contrario, los derechos sociales al trabajo, la salud, la vivienda, la educación y la jubilación, para enumerar los más importantes, sólo pueden ser efectivos con una positiva intervención estatal. Y el grado de intervencionismo estatal era muy distinto en cada uno de los Estados miembros del Consejo de Europa.

Además, mientras los derechos civiles y políticos sólo afectan a las relaciones entre el ciudadano y el Estado, los derechos sociales y económicos, como el derecho de sindicación, huelga y negociación colectiva afectan a la correlación de fuerzas que se desarrollan diariamente entre capital y trabajo, y significan una verdadera amenaza para aquellos que detentan el poder económico, que es también el poder político, en las democracias occidentales. La democracia que defienden los derechos civiles y políticos es una democracia burguesa basada en el sistema económico de libre mercado, mientras que muchos de los derechos sociales y económicos pueden poner en entredicho este mismo sistema estatal,

Gaspar Rul-lán Buades

una mayor o menor autonomía empresarial, una mayor o menor participación obrera en áreas consideradas prerrogativas exclusivas del empresario.

Finalmente, el reconocimiento de los derechos sociales y económicos es también el reconocimiento de unos instrumentos de distribución indirecta de la riqueza, con un sistema impositivo progresivo para poder hacer efectivos estos derechos, lo que para algunos puede suponer un ataque a un principio fundamental de la democracia burguesa, como es el derecho a la propiedad privada.

Todas estas razones hacían imposible integrar en el mismo documento los dos tipos de derechos, y por tanto se adoptó la solución de preparar dos documentos: un Convenio Europeo de Derechos Humanos, de contenido estrictamente civil y político, y una Carta Social Europea de contenido económico y social. Por primera vez aparecía, pues, en la Europa de la postguerra el conflicto entre la Europa Política y la Europea Económica y Social.

La Carta Social Europea

En 1950 se aprobó el Convenio Europeo de Derechos Humanos, pero tuvieron que pasar once años más de discusiones y debates sobre tres proyectos distintos de Carta Social Europea en el seno de la Asamblea Parlamentaria, un comité de expertos gubernamentales, el Comité Social y el Consejo Económico y Social Europeo, antes de que el borrador llegase al Comité de Ministros y a la Conferencia Tripartita que finalmente la aprobó el 18 de octubre de 1961.

El resultado de todos estos largos trabajos fue un tímido enunciado de principios que no reconocía derechos subjetivos de los ciudadanos cuya protección pudiese invocarse ante los tribunales, sino simplemente la necesidad, por parte de los Estados ratificantes de la Carta, de admitir obligatoriamente como objetivo de su política, el establecer aquellas condiciones en que pudiesen hacerse realidad una serie de derechos y principios de contenido social y fuerte carga moral, y el garantizar el ejercicio efectivo de los mismos.

Pero la ratificación de la Carta por parte de un Estado, no supone la aceptación de todos y cada uno de sus 38 artículos. El art. 20 prevé la posibilidad de una aceptación parcial. Los 19 Derechos enunciados en la Parte II de la Carta se dividen en dos grupos, un grupo de siete derechos básicos:

- trabajo (art. 1),
- sindicación (art. 5),

El largo y difícil camino hacia la Europa social

- negociación colectiva (art. 6),
- Seguridad Social (art. 12),
- Asistencia social y médica (art. 13),
- Derecho de la familia a una protección social, jurídica y médica (art. 16), y
- Derecho de los trabajadores emigrantes y sus familias a protección y asistencia (art. 19).

Y otro grupo de doce derechos considerados de alguna manera menos importantes que los otros o más difíciles de poner en práctica:

- Derecho a unas condiciones de trabajo equitativas (art. 2).
- Derecho a la seguridad e higiene en el trabajo (art. 3).
- Derecho a una retribución equitativa (art. 4).
- Derecho de los niños, adolescentes y mujeres trabajadoras a una protección especial (art. 7).
- Derecho de las madres y los niños a una protección social y económica (art. 8 y 17).
- Derecho a la orientación profesional y formación profesional incluidas las personas física o mentalmente disminuídas (arts. 9 y 10).
- Derecho a la protección de la salud (art. 11).
- Derecho a los beneficios de los servicios sociales (art. 14).
- Derecho de ejercer una actividad lucrativa en el territorio de otros estados del Consejo de Europa (art. 18).

Uno hubiese podido pensar que al menos el grupo de los siete artículos de la Carta arriba mencionados, sería un núcleo obligatorio para todos los Estados signatarios de la misma, de manera que se pudiese construir una política social común, al menos en lo esencial, pero ni siquiera esto fue posible. El art. 20 de la Carta permite a las Partes contratantes rechazar a dos de los siete derechos básicos y a escoger del segundo grupo a otro cinco o a diversos párrafos numerados a los que quedarán obligados no sea inferior a diez artículos o a cuarenta y cinco párrafos numerados”.

Esto supone, en la práctica, que un Estado puede aceptar la Carta Social Europea y continuar siendo miembro del Consejo de Europa, rechazando el derecho de todo ciudadano al trabajo o el derecho a la libre sindicación o a la huelga, o el derecho a unas condiciones de trabajo equitativas o a la protección de la salud. De hecho, después de casi treinta años de vida de la Carta Social sólo España, Francia e Italia la han aceptado en su totalidad. Austria, el Reino Unido, Dinamarca y Suecia han rechazado el derecho “a fijar una razonable duración diaria y semanal de las horas de trabajo” (art. 2/1) y los dos últimos países también a “establecer días festivos remunerados”; Chipre no acepta el “derecho de los trabajadores a una remuneración suficiente que les proporcione a ellos y a su familia un nivel de vida decoroso” (art. 4/1) y Austria, Dinamarca, la

Gaspar Rul-lán Buades

R.F. Alemana, entre otros, rechazan el "derecho a todo trabajador a un preaviso en caso de terminación del empleo" (art. 4/4); Grecia no reconoce el derecho de sindicación ni el de negociación colectiva (art. 5 y 6); Dinamarca no ratificó el "derecho de los niños y adolescentes a protección" (art. 7) y este mismo país y Suecia no aceptaron el "derecho de los trabajadores a protección" (art. 8); Islandia no aceptó el derecho a la orientación profesional (art. 9) y, finalmente, para no alargarnos, el ejemplo de Irlanda que no aceptó el derecho a la protección de la salud... eliminando, en lo posible, las causas de una salud deficiente" (11/1) y Dinamarca rechazó todo el art. 19 que trata del "derecho de los trabajadores migrantes y sus familias a protección y asistencia".

El campo de aplicación de la Carta son los súbditos de los Estados miembros del Consejo de Europa, pero dentro de esta categoría, la aplicación varía según el contenido de los distintos artículos. Unos artículos son aplicables a "todas las personas", otros sólo a la "población activa" (trabajadores y empresarios), otros sólo a los trabajadores y todavía otros sólo a los asalariados, excluyéndose los trabajadores autónomos. Esta incertidumbre en el campo de aplicación de la Carta ha sido con frecuencia tema de decisión por parte de los órganos de control.

Los artículos están redactados de forma bastante genérica, utilizando términos tan vagos y generales como: favorecer, promover, fomentar, asegurar, garantizar, esforzarse, velar, estimular, tomar medidas adecuadas, facilitar, etc., lo que permite a cada Estado signatario de la Carta dar una amplia interpretación del articulado.

Ciertamente, la misma Carta prevé sistemas de control de las obligaciones asumidas por las Partes Contratantes, pero este sistema es tremendamente complejo y lento, estando compuesto por cuatro órganos: un Comité de Expertos designados por el Comité de Ministros, un Comité Gubernamental de la Carta en el que están presentes como observadores dos organizaciones internacionales de empresarios y dos de trabajadores, la Asamblea Parlamentaria y, finalmente, el Comité de Ministros cuyo único poder es de recomendación. Este complejo sistema de control hace extremadamente lenta su actuación y muy poco eficaces sus decisiones.

El Protocolo Adicional

Veinticinco años después de aprobada la Carta Social, los Estados miembros del Consejo de Europa eran conscientes de la poca efectividad que había tenido, con un número considerable de Estados del Consejo de Europa que todavía no la habían ratificado. La profunda crisis económica y el consecuente aumento del desempleo en el viejo continente, la inefica-

El largo y difícil camino hacia la Europa social

cia de los sistemas de control de la Carta y los avances, al menos pletóricos, en las políticas sociales de la Comunidad Económica Europea, con el lanzamiento, a principios de los años ochenta, de la idea del Espacio Social Europeo, hacían necesaria una revisión a fondo de la Carta Social Europea.

Después de presentar un proyecto de Protocolo Adicional a la consideración de la Confederación Europea de Sindicatos, a quien le pareció un avance sobre la Carta, y a la organización empresarial UNICE, que lo consideró demasiado avanzado, especialmente en lo referente a la información y participación de los trabajadores, finalmente se aprobó el texto definitivo del Protocolo Adicional en noviembre de 1987, siendo ratificado casi inmediatamente por España y otros países europeos.

El Protocolo sólo presenta para su ratificación cuatro derechos adicionales:

- Derecho a la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y de profesiones, sin discriminación basada en sexo (art. 1).
- Derecho de información y de consulta de los trabajadores (art. 2).
- Derecho de los trabajadores a participar en la determinación y en la mejora de las condiciones de trabajo y del medio ambiente de trabajo (art. 3).
- Derecho de las personas de edad avanzada a una protección social (art. 4).

En el Protocolo, contrariamente a lo que se hace en la Carta como hemos visto, no existe un núcleo mínimo de obligaciones, sino que los Estados son libres para ratificar cualquiera de los cuatro artículos independientemente de los otros. No se pueden, sin embargo aceptar párrafos separados de los artículos, como se hace en la Carta, sino que tiene que aceptarse cada uno en su totalidad.

El Protocolo Adicional, lo mismo que la Carta, no reconoce derechos subjetivos, sino meramente obligaciones que asumen los Estados y que deben perseguir en su política social. La aplicación de las obligaciones aceptadas puede hacerse, según el art. 7 del Protocolo, por leyes o reglamentos oportunos, acuerdos firmados entre empresarios u organizaciones empresariales y organizaciones de trabajadores, una combinación de ambos métodos u otros medios adecuados.

Cada artículo, sin embargo, tiene un último párrafo que limita su aplicabilidad. Así el derecho sobre igualdad de oportunidades dice que "podrán ser excluidas del campo de aplicación aquellas actividades profesionales que por su naturaleza o por las condiciones de ejercicio, sólo pueden ser confiadas a personas de un sexo determinado". Los derechos anunciados en los artículos 2 y 3 no son de aplicación a todos los trabajadores pues

Gaspar Rul-lán Buades

el último párrafo permite que "las Partes puedan excluir del campo de aplicación a las empresas cuyos efectivos no alcancen un límite determinado por la legislación o por la práctica nacional o aquellos cuya plantilla global no alcance un límite determinado".

Las obligaciones del Protocolo, lo mismo que las de la Carta, no son de aplicación directa, lo que quiere decir que los sujetos no tienen posibilidad de acudir a un órgano jurisdiccional internacional a demandar por el incumplimiento de la Carta o el Protocolo. Por otra parte, los efectos de estos documentos en el derecho interno de cada Estado serán el resultado de las modificaciones introducidas en la legislación nacional de los Estados ratificantes. Con todo, la no adopción, por parte de un Estado ratificante, de medidas para dar cumplimiento a las obligaciones contraídas no podrá dar lugar a una demanda ante los tribunales nacionales.

Hace tres años, en un Coloquio Internacional convocado para celebrar el XXV aniversario de la firma de la Carta, el Sr. Marcelino Oreja, Secretario General del Consejo de Europa, admitía abiertamente la sensación existente entre muchos que de "la Carta es un vasto proyecto frustrado en parte por las limitaciones propias del instrumento y en parte por la inadecuada utilización de sus posibilidades, lo cual le ha impedido realizar plenamente sus funciones de instrumento de progreso social" (1).

En el mismo coloquio se enumeraron las principales causas de este aparente fracaso de la Carta Social europea:

Por una parte, existe un gran desconocimiento por parte de los ciudadanos europeos no sólo sobre la existencia de un instrumento internacional encargado de velar por sus derechos sociales y económicos, sino también de la misma existencia del Consejo de Europa como algo distinto a las organizaciones de la Comunidad Económica Europea. Las mismas asociaciones sindicales y empresariales a nivel nacional han mostrado muy poco interés en la Carta, al sentirse insuficientemente asociadas a sus instrumentos de control.

Tampoco hay suficiente información sobre los mecanismos que existen para transformar las directrices del Consejo de Europa, y en especial las obligaciones derivadas de la Carta Social Europea, en legislación nacional aplicable directamente a los ciudadanos. De hecho, no existe un derecho otorgado a los individuos de presentar demandas o reclamaciones ante un órgano jurisdiccional nacional o internacional, en base a la violación de los derechos garantizados por la Carta.

(1) LEZERTUA, M y VIDA SORIA, J. (eds). *La carta social Europea en la perspectiva de la Europa del Año 2000*, Coloquio conmemorativo del XXV aniversario de la Carta Social Europea. Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1919, p. 48.

El largo y difícil camino hacia la Europa social

Los sistemas de control para supervisar la aplicación de las obligaciones asumidas por los estados ratificantes de la Carta Social Europea y su Protocolo Adicional son demasiado complejos y lentos, llevando a interpretaciones divergentes entre ellos sobre el alcance de las normas y el nivel de cumplimiento de las mismas. Es asimismo significativo que el Consejo de Ministros no haya jamás hecho uso del derecho que le asiste, según la Carta, para hacer recomendaciones individuales a los Estados que no respetan las obligaciones ratificadas.

Finalmente, la creación en 1957 de la Comunidad Económica Europea planteó, y sigue planteando hoy, treinta y tres años más tarde, la necesidad de una más estrecha colaboración entre los dos organismos europeos, cooperación que podría materializarse con la ratificación incondicional por parte de los países miembros de la CEE de la Carta Social Europea, que se convertiría así en un mínimo sobre el que seguir trabajando para la construcción de la Europa Social.

II. LOS PRIMEROS AÑOS DE LA CEE

Contenido social del Tratado de Roma

Muy lejos estaba de la mente de los signatarios del Tratado de Roma, el 25 de marzo de 1957, la creación de una Europa Social. Aunque en el Preámbulo los seis países originalmente signatarios del Tratado declaran estar "decididos a asegurar, mediante una acción común, el progreso económico y social de sus respectivos países... fijando como fin esencial de sus esfuerzos la constante mejora de las condiciones de vida y trabajo de sus pueblos", su objetivo inmediato era exclusivamente económico, relegando el aspecto social a un segundo plano.

El artículo primero del Tratado proclama la creación de una Comunidad Económica Europea (art. 1) para promover un desarrollo armonioso de las actividades económicas de los Estados, mediante el establecimiento de un mercado común y la progresiva aproximación de las políticas económicas de los Estados miembros (art. 2). De los 246 artículos que componen el Tratado de Roma, sólo 23 tienen un contenido social, y de éstos sólo 16 son disposiciones de carácter obligatorio para todos los Estados miembros, que son:

—Art. 48. La *libre circulación* de los trabajadores, que supondrá la abolición de toda discriminación por razón de la nacionalidad entre los trabajadores de los Estados miembros, con respecto al empleo, la retribución y las demás condiciones de trabajo.

—Art. 51. En materia de *seguridad social*, el Consejo por unanimidad y

Gaspar Rul-lán Buades

a propuesta de la Comisión, adoptará las medidas necesarias para el establecimiento de la libre circulación.

—Art. 52 a 58. Supresión de las restricciones a la *libertad de establecimiento* de los nacionales de los Estados miembros en el territorio de otro Estado miembro.

—Art. 119. *Igualdad de remuneración* entre trabajadores de ambos sexos.

—Art. 123 a 128. Creación de un *Fondo Social Europeo* para mejorar las posibilidades de empleo de los trabajadores del mercado común y contribuir así a la elevación del nivel de vida.

—Art. 193. Creación del Comité Económico y Social de carácter puramente consultivo, compuesto por representantes de los distintos sectores de la vida económica y social.

Además existe una serie de disposiciones de carácter no obligatorio. Así, todas las disposiciones sociales del capítulo I del Título III se reducen a una declaración de los Estados miembros en el sentido de que es necesario mejorar las condiciones de vida y trabajo de los trabajadores, y para ello los estados miembros promoverán una estrecha colaboración en temas de empleo, derecho del trabajo, formación y perfeccionamiento profesional, seguridad e higiene en el trabajo, vacaciones pagadas, sindicación y negociación colectiva.

Para alcanzar los fines propuestos en el Tratado de Roma los Estados se comprometían a llevar a cabo una acción conjunta en once campos distintos, de los cuales sólo dos eran de contenido estrictamente social: la libre circulación de personas y la creación de un Fondo Social Europeo. Finalmente el art. 119 establece el principio de igualdad de retribución entre los trabajadores masculinos y femeninos para un mismo trabajo. Estos tres aspectos: libre circulación, seguridad social e igualdad de retribuciones, son las únicas tres normas de carácter social que forman parte del derecho supranacional comunitario que tienen que aplicar necesariamente los Estados miembros de la Comunidad.

Por el contrario, toda la política social que pretende "promover las mejoras de las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores, a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso" (art. 117) se espera, optimísticamente, que se consiga por el libre funcionamiento del mercado común. De manera que en materia de empleo, condiciones de trabajo, formación, seguridad social y derechos de sindicación y negociación colectiva, la única misión de la Comisión es "promover una estrecha colaboración entre los Estados miembros... mediante estudios, dictámenes y consultas" (art. 118).

Creada la Comunidad Económica Europea, tuvieron que pasar veinte

El largo y difícil camino hacia la Europa social

años hasta que se volvió a plantear de forma más o menos seria el aspecto social de la comunidad.

La década de los 70

La década de los setenta se inició con la grave crisis económica, principalmente, por la subida de los precios del petróleo, y al mismo tiempo la Comunidad Europea se vio ampliada por la adhesión a la misma de Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca en 1973, lo que hizo que los aspectos sociales del viejo continente fuesen de alguna manera olvidados.

La crisis económica puso en primer plano el hecho que se convertiría en el problema socio-económico fundamental y todavía no resuelto de la Comunidad Europea: el paro. La necesaria reestructuración industrial y la adopción de nuevas tecnologías, introducidas para reducir los altos costos de producción ocasionados por la subida de los precios del petróleo, causaron la pérdida de numerosos puestos de trabajo; la falta de una adecuada formación profesional para manejar estas nuevas tecnologías, cerró la puerta a muchos jóvenes en busca de su primer empleo, y la entrada masiva de la mujer en el campo laboral hicieron que las cifras de parados aumentasen vertiginosamente en los países de la comunidad, como muestra el cuadro siguiente:

INDICES DE PARO			
País	1966	1976	1986
Bélgica	2,7	8,1	13,2
Dinamarca	2,3	7,6	7,2
Francia	0,7	4,0	9,7
Irlanda		10,5	17,0
Italia	3,9	3,5	10,9
Holanda	1,0	4,7	12,9
Reino Unido	1,5	5,7	12,5
RFA	0,7	4,0	7,9

Fuente: (2)

Naturalmente estas cifras de paro mostraban claramente que el mero funcionamiento del Mercado Común, no bastaba para alcanzar los objetivos sociales que se habían propuesto los Estados signatarios del Tratado de Roma.

(2) Para 1966 y 76: OIT Anuario Estadístico del Trabajo 1976", p. 446 y sigs. Para 1986 "OIT Anuario Estadístico del Trabajo 1988". p. 633 y sigs. Ginebra Organización Internacional del Trabajo, 1976 y 1986.

Gaspar Rul-lán Buades

Para atacar estos problemas, la Comunidad emprendió en la década de los setenta una serie de acciones en el campo social bastante desconectadas y realmente de poca efectividad. Se amplió el campo de acción del Fondo Social Europeo y se creó el FEDER para corregir los existentes desequilibrios estructurales y regionales; se creó el Comité Permanente para el Empleo y la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo; se modificó el Estatuto del Comité Económico y Social concediéndole el derecho de iniciativa y, finalmente, se aprobaron una serie de directivas sobre despidos colectivos, mantenimiento de los derechos de los trabajadores en caso de traspaso de empresas o insolvencia del empresario, igualdad de retribución e igualdad en el acceso al empleo, la formación y la promoción profesional para hombres y mujeres, seguridad social, etc.

Pero sin duda, los acontecimientos más importantes ocurridos en esta década en vista a la democratización de las relaciones de trabajo fueron: la Creación de la Confederación Europea de Sindicatos, el inicio de las conferencias tripartitas, la quinta directiva sobre el estatuto de la Sociedad Anónima Europea y el Libro Verde sobre la participación de los trabajadores en las estructuras de la empresa.

La Confederación Europea de Sindicatos (3)

El esfuerzo para confederar a los sindicatos europeos ha corrido paralelo a los esfuerzos económicos y políticos de unión europea. Al crearse, poco después de la guerra, la autoridad internacional del Ruhr, los sindicatos del metal y la minería de Alemania, Bélgica, Francia, Holanda y Luxemburgo crearon un Comité Permanente Intersindical, y cuando en 1951 se creó la Comunidad Económica Europea del Carbón y el Acero, la Confederación Internacional de Sindicatos Libres (CIOLS) creó inmediatamente un Comité Intersindical que, después de la firma del Tratado de Roma en 1957, se transformó en un Secretariado Sindical Europeo. Fuera del marco comunitario, a finales de la década de los sesenta se creó también un Comité Sindical para los países de la Asociación Europea de Libre Cambio.

La demanda de adhesión a la CEE de Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca mostró la necesidad de una nueva estructuración de las organizaciones sindicales, para poder adaptarse a las nuevas instituciones comunitarias y, en especial, poder hacer frente al reto de las nuevas empresas multinacionales. En 1971 la principal Central Sindical Sueca, la

(3) Para la historia de la C.E.S. puede verse" Bayod y Serrat, R., *La Confederación Europea de Sindicatos*. Madrid, Ministerio de Trabajo, 1975; e Instituto Sindical Europeo, *Confederación Europea de Sindicatos* (Info 21), Bruselas, Euroinst, 1987.

El largo y difícil camino hacia la Europa social

LO, convocó una conferencia sindical en Oslo en la que se adoptó por unanimidad la siguiente resolución: "La evolución económica y tecnológica ha tenido como consecuencia el hacer interdependientes las economías nacionales... En consecuencia, el movimiento sindical ya no puede defender los intereses de sus miembros a un nivel puramente nacional... La cooperación entre los países europeos comprende objetivos tanto sociales como políticos. Es un derecho de los sindicatos europeos el participar en la formulación y realización de estos objetivos... Por otra parte, el desarrollo de las empresas multinacionales representa un desafío al movimiento sindical" (4).

Finalmente, en 1973 se creó en Bruselas la Confederación Europea de Sindicatos (CES) que incluía las confederaciones sindicales de la CEE, la AELC y algunos sindicatos de Finlandia, Islandia y los sindicatos españoles UGT y STV-ELA, por aquel entonces los dos en el exilio.

El objetivo de esta confederación, como afirma el preámbulo de sus Estatutos es: "representar y promover en común los intereses sociales, económicos y culturales de los trabajadores a nivel de Europa... y salvaguardar y fortalecer la democracia" (5). Y en otra publicación de esta Confederación leemos: "frente a la Europa de los capitalistas, la CES propugna una nueva orientación de Europa basada en las necesidades sociales del pueblo trabajador mediante reformas estructurales de la economía y la sociedad (6)".

La Confederación Europea de Sindicatos mantiene contactos formales e informales con todos los organismos europeos (comisión, consejo y parlamento) y de forma más formal con el Consejo de Europa y la OCDE. Además, la CES está representada en todos los comités que tratan de temas sociales en la CEE: Consejo Económico y Social, Fondo Social Europeo, Comité de Empleo, Seguridad Social, Formación Profesional, mejora de las condiciones de vida y trabajo, libre circulación, emigrantes, etc. Pero sin duda, la actividad más importante que ha ido desarrollando la CES ha sido la participación en las Conferencias Tripartitas que se iniciaron un año después de su creación.

Las Conferencias Tripartitas

Las dificultades en sentar en una misma mesa a los interlocutores sociales, empresarios y trabajadores, ha mostrado claramente lo diame-

(4) C.C.E. *The trade union movement in the European Community*. "La Confédération européenne des syndicats et l'extension de la coopération syndicale". Bruxelles Documentation Européenne, 1973, p. 15.

(5) Comunidades Europeas, *Confederación Europea de Sindicatos. Información Sindical. Bruselas, 1984, 1984, p. 10.*

(6) Idem. p. 16.

Gaspar Rul-lán Buades

tralmente opuestos que todavía son los puntos de vista del capital y el trabajo a la hora de atacar los problemas del empleo y la participación obrera.

En 1970 se celebró en Luxemburgo, la primera reunión tripartita sobre el empleo, que reunió a los ministros de Trabajo de los Estados miembros, a los representantes de la Comisión y a las partes sociales, tomándose la decisión de repetir estas reuniones anualmente. Sin embargo, la segunda reunión se celebró sólo cuatro años más tarde. Y en 1978 la Confederación Europea de Sindicatos amenazó con abandonar estas reuniones si no se avanzaba en resultados más concretos.

En 1980 la discusión de la propuesta de directiva Vredeling (7) que pedía "la información y consulta de los trabajadores en empresas de estructura compleja, especialmente internacional", mostró claramente los puntos de vista irreconciliables defendidos por empresarios y sindicatos y llevó al bloqueo definitivo de estas conferencias tripartitas que desde entonces no se han vuelto a reunir.

Propuesta de reforma de la empresa

A principios de los años setenta se gestaron en el seno de la CEE tres importantes documentos relativos a la participación de los trabajadores en los órganos de decisión de las empresas: a) La propuesta de *Quinta Directiva*, relativa a la coordinación de las legislaciones de los Estados miembros sobre estructura de las sociedades anónimas y los poderes y obligaciones de sus órganos. b) El *Estatuto de Sociedad Anónima Europea*, "para facilitar la creación, junto con Sociedades gobernadas por una u otra legislación nacional, de Sociedades sometidas únicamente a un sistema aplicable directamente a todos los Estados miembros, independientemente de su legislación nacional" (8), y c) El *Libro Verde* sobre participación obrera y estructura de las empresas para ayudar a un debate en profundidad sobre "las estructuras de toma de decisiones en las empresas, y especialmente el papel de los trabajadores en estas estructuras" (9).

La Quinta Directiva, sería obligatoria para empresas multinacionales de cierto tamaño, y el Estatuto de Sociedad Anónima, prevé la creación de un órgano de dirección muy parecido al Consejo de Vigilancia de la

(7) VENTURINI, P. *Un espacio social europeo para 1992*. Comisión de las Comunidades Europeas (Documento) Luxemburgo, 1988, p. 25.

(8) *Statute for European Companies. Amended proposal for a regulation*. Bulletin of the European Communities, Supplement 4/75. Commission of the European Communities.

(9) *Employee participation and Company Structure*. Bulletin of the European Communities, Supplement 8/75, Commission of the European Communities".

El largo y difícil camino hacia la Europa social

empresa cogestionada alemana, en el que participan los representantes de los trabajadores en la toma de decisiones. Además, el Estatuto también propone la creación de un órgano de representación unitario de todos los trabajadores de los distintos Estados integrados en la empresa multinacional, el Comité de Empresa Europea, con funciones de información, consulta, codeterminación y hasta negociación colectiva a nivel supranacional.

Tales propuestas encontraron una fuerte oposición tanto por parte de los Estados miembros, que veían difícil adaptar su legislación laboral y mercantil a estas propuestas comunitarias, como por parte de los empresarios de la UNICE (Unión Industrial de la Comunidad Europea) que temían un debilitamiento y eventual destrucción de sus prerrogativas empresariales de dirección y decisión, mientras que los sindicatos, a través de la Confederación Europea, manifestaban su aceptación de la idea de participación, pero veían con temor la creación de unos órganos empresariales que pudiesen suponer la integración de las organizaciones obreras en la empresa, perdiendo así su independencia y carácter reivindicativo frente al capital.

En 1975 se publicó el Libro Verde ya mencionado, en el que se recogían las reacciones a los dos documentos anteriores, así como las enmiendas que se proponían a los mismos, y presentaba una serie de nuevas ideas como base de discusión sobre la participación obrera en la toma de decisiones en las empresas. El Libro Verde afirma categóricamente que "el establecimiento de una estructura común para las empresas no debe ser visto como una materia políticamente neutral, y una cuestión puramente técnica. La forma en que un sistema legal estructura las empresas industriales y comerciales está íntimamente ligado a elementos fundamentales en la política económica y social que adopta la sociedad" (10) y justifica la necesidad de la participación de los trabajadores en la toma de decisiones de la empresa afirmando que éstos "tienen unos intereses en el buen funcionamiento de la empresa que pueden ser tan importantes como el de los accionistas o quizás más". Y la razón que da para esto es que "los trabajadores consiguen su salario, única fuente de ingresos para muchos, de las empresas y dedican una gran parte de su vida a las mismas" (11).

A pesar de todas las buenas intenciones, de las propuestas y contrapropuestas, de las modificaciones que se han hecho en los documentos originales, siempre tendentes a reducir la fuerza de participación obrera en las empresas, todavía hoy, veinte años después de la aprobación de la

(10) Idem. p. 8.

(11) Idem. p. 9.

Gaspar Rui-lán Buades

Quinta Directiva, no se ha hecho nada en esta dirección. Como veremos más adelante, en 1989, la Comisión presentó una nueva proposición de Directiva que deja a los Estados miembros de elección la sistema de participación obrera.