



INCIPE

**INSTITUTO DE CUESTIONES INTERNACIONALES
Y POLÍTICA EXTERIOR**

Los Aspectos Sociales de la construcción Europea

ANTONIO GUTIÉRREZ VERGARA

Instituto De Cuestiones Internacionales y Política Exterior

Ensayo INCIPE nº 3. 1992.

El Autor

ANTONIO GUTIÉRREZ VERGARA, (Orihuela, 1951) es Secretario General de Comisiones Obreras desde noviembre de 1987 (IV Congreso). Soldador de profesión, realizó el bachillerato y los primeros cursos de Ciencias Físicas al tiempo que ejercía su oficio en Orihuela, Madrid y Valencia. Ingresó en el Partido Comunista de España a los 16 años. Miembro del Secretariado y de la Coordinadora de Comisiones Obreras en la clandestinidad, fue elegido en la Asamblea de Barcelona (julio de 1976) miembro del Secretariado Permanente del sindicato y, en el I Congreso Confederal (junio de 1978), Secretario de Información y Publicaciones. En el V Congreso Confederal (Madrid, diciembre de 1991) fue reelegido en el cargo de Secretario General.

Los Aspectos Sociales de la Construcción Europea

Es indudable que para hacer una primera aproximación a la Europa social es necesario comenzar por una referencia, al menos brevemente, a los objetivos sociales que se marcan en los Tratados Constitutivos de la Comunidad Europea.

A través de los textos podemos observar como las preocupaciones sociales no perturbaron el ánimo de los "padres fundadores". Ello se puede comprender si tenemos en cuenta que los Tratados son, en su base inicial, meramente económicos. La unidad europea es, esencialmente, la unidad económica. Se puede comprobar además que cuando existe alguna mención específica referida a temas sociales, como en el caso del artículo 119 de Tratado de Roma sobre igualdad de trato de hombres y mujeres, lo hace más por la lógica predominante en los Tratados, la salvaguardia de la competencia económica, que por sensibilidad social. En este caso de la igualdad de (trato hombre-mujer es evidente que la utilización, en un alto grado, de mano de obra femenina en el proceso productivo, todavía hoy por desgracia inferiormente retribuida, tendría los efectos de reducir el costo de trabajo y distorsionaría el principio de la libre competencia en el interior de la Comunidad Europea, como veremos más adelante.

Por ello, cabe decir que los Tratados Constitutivos de la Comunidad Europea, salvo alguna excepción, contienen pocas normas de carácter social y, en la mayoría de los casos, no dejan de ser meras formulaciones genéricas y, en consecuencia, poco estimuladoras de utilización de instrumentos jurídicos comunitarios en este terreno.

La Europa social... en declaraciones

No obstante, se habla mucho y desde hace ya algún tiempo de la necesidad de crear el Espacio Social Europeo, de construir la Europa Social.

Como prueba de ello, y sin ánimo de ser exhaustivo, he aquí algunas referencias al respecto. Ya en 1972, los Jefes de Estado o de Gobierno, en su conferencia celebrada en París, afirmaban que la expansión económica no era un fin en sí, sino que debía traducirse en una mejora de la calidad y del nivel de vida. Asimismo, subrayaban que una acción vigorosa en el ámbito social era para ellos de la misma importancia que la realización de la unión económica y monetaria.

En el año 1974, en la Resolución del Consejo de 21 de enero, se insistía de nuevo en esta materia y se consideraba que la política social de la Comunidad debía cumplir una función propia y proporcionar una contribución esencial para la consecución de los objetivos siguientes:

- Realización del pleno y mejor empleo a nivel comunitario.

- Mejora de las condiciones de vida y de trabajo que permita su armonización en el progreso.

- 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.

Desafíos después, en 1984, en las conclusiones del Consejo del 22 de julio, se manifestaba lo siguiente: "La política social deberá desarrollarse, a nivel de la Comunidad, en el mismo concepto que la política económica, monetaria e industrial". Se decía también que frecuentemente se invocaba a las diferencias existentes entre los Estados miembros pero, no obstante, "estas diferencias entre las instituciones y las políticas sociales no excluyen el establecimiento de acciones comunes que permitan la consecución progresiva de un espacio social europeo".

En la Cumbre de Madrid, celebrada en junio de 1989, se insistía en el mismo sentido: "El Consejo Europeo considera que en el marco de la construcción del mercado único europeo, conviene conceder a los aspectos sociales la misma importancia que a los aspectos económicos y que, por consiguiente, deben desarrollarse de manera equilibrada".

Es obvio que esta reiteración sobre lo que se debe hacer en el terreno de lo social significa que todavía la creación del espacio social europeo está en gran medida por hacer. Mientras, sin embargo, sí se han producido avances importantes en la construcción del mercado interior. Por lo tanto, la conclusión a la que se puede llegar es que la Europa Social está por construir, mientras el proceso de construcción europea abunda en el desequilibrio entre los aspectos sociales y económicos.

El desequilibrio entre los aspectos sociales y económicos de la construcción europea

De tal forma es así que uno de los factores más claramente definitivos de lo que ha sido la construcción europea desde la firma de los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas hasta el momento ha sido la profunda diferencias en el trato otorgado a los aspectos económicos y a los sociales. Mientras los primeros han protagonizado la inmensa mayoría de la normativa generada desde Bruselas, todo lo relativo a la protección y garantía de los derechos de los trabajadores ha quedado supeditado, en gran medida y como mencionaba anteriormente, a garantizar la ausencia de distorsiones en el funcionamiento del libre mercado. Recurriendo de nuevo a los Tratados Constitutivos y en concreto al artículo 2 del Tratado de Roma, vemos que se recoge como una de las misiones de la Comunidad "la elevación acelerada del nivel de vida", objetivo que se alcanzará, según el mismo artículo, "mediante el establecimiento de un mercado común y la progresiva aproximación de las políticas económicas de los Estados miembros". Un perfecto ejemplo de liberalismo, que confía a la "mano invisible del mercado" la correcta asignación de recursos. Razonamiento que puede entenderse en su momento (1957) en un contexto de crecimiento económico acelerado y en el que los seis integrantes de las Comunidades eran mucho más homogéneos que los actuales doce.

Esta política liberal estuvo plenamente vigente hasta que la crisis económica de los años setenta aferró de lleno a Europa. Se tuvo que recurrir entonces a la intervención de los

poderes públicos para enmendar lo que el mercado por sí solo no parecía conseguir. Surgieron las primeras normas de índole social (si exceptuamos las relativas a la libre circulación de trabajadores) con un carácter esencialmente "defensivo": es el momento en el que se promulga la directiva sobre despidos colectivos.

Con posterioridad, las directivas en materia social se circunscribieron a dos ámbitos muy precisos: la igualdad de trato entre hombres y mujeres y la seguridad e higiene en el trabajo. Con poca frecuencia se reconoce —como en su día hizo la señora Cresson, anterior jefa de gobierno francés— que estas iniciativas eran producto de las presiones de Francia y Estados Unidos, cuya mayor protección de estos aspectos les ocasionaba un incremento del costo en su producción que les dificultaba su acceso al mercado.

En la segunda mitad de los años ochenta, coincidiendo con la presidencia francesa, la entrada en vigor del Acta Única y la "aparición del Sur", en la Comunidad Europea se acunan los términos "dimensión social del mercado interior" o "cohesión económica y social de la Comunidad Europea". Se trata de un importante cambio de criterios: no se duda de la superioridad del modelo de economía de mercado ni de que el funcionamiento sin trabas del mercado interior tenga efectos globalmente positivos, mejorando la eficacia y la eficiencia y favoreciendo el crecimiento, pero crece el temor de que el mercado interior contribuya a acelerar una dinámica territorial y socialmente desequilibrada que ponga en cuestión el propio proyecto comunitario.

La política social de la Comunidad Europea hoy

Aun después de lo anteriormente expresado, la política social dentro de la Comunidad Europea se sigue considerando una variable dependiente del crecimiento económico. Las condiciones de vida y de trabajo, el desarrollo regional equilibrado o los problemas medioambientales cada vez más agravados, se abordan desde la restringida perspectiva de evitar que sean elementos distorsionadores de la libre competencia. Lejos queda el considerar el crecimiento económico y el uso de los recursos naturales y tecnológicos como instrumentos esencialmente de mejora del bienestar social.

De esta manera nos encontramos con la aplicación del principio de subsidiariedad - elección del ámbito de actuación en el que las normas sean más eficaces— de diferente manera según nos refiramos a cuestiones sociales o económicas. Ya sea a través del derecho primario (Tratados Constitutivos y modificaciones posteriores, como pueda ser el Acta Única Europea) como del derecho derivado (directivas, reglamentos, etc.) la Comunidad Europea no ha cesado de poner las bases legislativas, reglamentarias y técnicas tendentes a hacer confluir las economías y las normas reguladoras de sectores estratégicos (transportes, comunicaciones, energía o adjudicación de contratos públicos). Muy al contrario, tal y como se recoge en el artículo 118 A del Tratado de Roma -introducido por el Acta Única- lo referido a la promoción de la mejora de las condiciones de vida y de trabajo se deja a la responsabilidad principal de los Estados miembros. Es más, mediante la Unión Económica y monetaria, aun siendo globalmente positiva y necesaria, la Comunidad Europea va a imponer a los Doce una estricta disciplina en materia de tipos de cambio, financiación y déficits presupuestarios que directamente afectará al desarrollo de cada país sin, en contrapartida, dotarse de los instrumentos que palien las transformaciones sociales provocadas o aceleradas por la realización del mercado interior.

El escaso margen que se reserva para sí misma la Comunidad Europea en el terreno de lo social es, además, especialmente poco fructífero por las limitaciones implícitas que dificultan enormemente el proceso de toma de decisiones. Salvando el escollo del artículo 118 A del Tratado de Roma, que impone que las medidas relativas a la salud y seguridad de los trabajadores no podrán obstaculizar la creación y desarrollo de las medianas y pequeñas empresas, nos encontramos con el verdadero nudo gordiano de la actual parálisis de las normas sociales; el artículo 100 A. En él se establece que "las disposiciones relativas a los derechos e intereses de los trabajadores por cuenta ajena" deben ser adoptadas por unanimidad. En consecuencia, cualquier Estado miembro tiene derecho de veto, lo que ha supuesto, hasta el momento, que muchas de estas normas lleven años propuestas sin haber sido aprobadas todavía (la primera propuesta de directiva sobre creación de comités de empresa a nivel europeo se realizó hace más de quince años) o bien que el texto final se rebaje tanto, para conseguir la aprobación de todos los Estados, que su nivel de protección sea inferior al que garantiza el socio comunitario más cicatero. De esta manera, la Carta comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores es un mero texto declarativo que carece de rango jurídico al no haber conseguido el voto favorable de Gran Bretaña; de igual forma, su desarrollo -el Programa de Acción, redactado en 1989- está prácticamente bloqueado.

Repercusiones de la cumbre de Maastricht en lo social

Hasta aquí la descripción de cómo están recogidos los aspectos sociales en el derecho primario y su desarrollo en el derecho derivado comunitario.

En el Consejo Europeo celebrado los días 9 y 10 del pasado mes de diciembre en la ciudad holandesa de Maastricht, en el marco de discusión sobre la Unión Política se abordó la política social comunitaria y se acordó la modificación de los Tratados en este ámbito.

Anees de entrar en el contenido de esas modificaciones es conveniente hacer una aclaración, dado que se introducen a través de un protocolo firmado sólo por once Estados miembros, ante la negativa del Reino Unido a aceptarlo. En este protocolo se recoge que el Reino Unido no participará ni en las deliberaciones ni en los acuerdos que se adopten en esta materia. Asimismo se indica que, en los acuerdos que se tomen por mayoría cualificada, ésta será de 44 votos y no de 54 como en la actualidad.

Los aspectos más relevantes que introduce este "Protocolo relativo a la política social" son los siguientes:

- En el artículo 117 se fijan los objetivos de la Comunidad en el ámbito social de forma clara y precisa, en lugar de la declaración genérica que existía con anterioridad, y que son: fomento del empleo, mejora del progreso de las condiciones de vida y de trabajo, una protección social adecuada, diálogo social, desarrollo de los recursos humanos para conseguir un empleo elevado y duradero y lucha contra las exclusiones.

- En el artículo 118 se indica que, para la consecución de los objetivos anteriores, la Comunidad Europea "apoyará y completará" la acción de los Estados miembros mediante directivas. Anteriormente, fijaba la misión de la Comisión solamente en

"promover una estrecha colaboración entre los Estados miembros, mediante estudios, dictámenes y la organización de consultas".

Además, amplía las materias en las que la adopción de acuerdos se podrá efectuar por mayoría cualificada en lugar de unanimidad, corrigiendo por tanto el artículo 100 A. Sin embargo, mantiene la necesidad de la unanimidad para materias tan importantes como seguridad social, protección de los trabajadores en caso de rescisión del contrato laboral, representación y defensa colectiva de los intereses de los trabajadores y de los empresarios y, además, deja fuera el ámbito de aplicación de estas disposiciones materias tan importantes como el derecho de huelga, derecho sindical y las remuneraciones, por ejemplo.

Valoración aparte merecen el resto del artículo 118 y el 118 A y B debido a que proviene de un acuerdo alcanzado entre la Confederación Europea de Sindicatos y las organizaciones europeas de empresarios privados y públicos, la UNICE y la CEEP.

En efecto, el día 22 de febrero de 1991, a instancias de la Comisión Europea -más concretamente de Vasso Papandreou, Comisaría e Asuntos Sociales— se celebró en Bruselas una primera reunión, en la que la señora Papandreou expuso que había convocado a los interlocutores sociales de la Comunidad Europea con el fin de estudiar la posibilidad de crear un grupo ad hoc que tratara de alcanzar un acuerdo para la modificación de los Tratados Constitutivos en lo concerniente a la política social y al diálogo social, con el fin de elevar ese acuerdo común a las discusiones de las conferencias gubernamentales. Después de diversas y frecuentes reuniones, celebradas por este grupo de trabajo, se consiguió llegar a un acuerdo definitivo, que fue firmado el 31 de octubre y remitido a la Comisión y que finalmente fue asumido en la Cumbre de Maastricht, e incorporado al protocolo social firmado por once Estados miembros en los siguientes términos:

- Reconocimiento del derecho de los interlocutores sociales en la aplicación en cada Estado miembro, de las directivas comunitarias relativas a temas sociales (artículo 118.4);
- La Comisión debe tomar todas las medidas útiles que faciliten el diálogo social, observando un apoyo equilibrado a las partes (artículo 118A.1);
- La Comisión, antes de presentar propuestas en el terreno de la política social, deberá consultar a los interlocutores sociales (artículo 118 A.2);
- Si la Comisión, después de esta consulta previa, estimara oportuno una acción comunitaria, consultará de nuevo a los agentes sociales sobre el contenido de la misma (artículo 118 A. 3);
- Los interlocutores sociales pueden decidir desarrollar la acción comunitaria propuesta por la Comisión, si así lo desean, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 118 B. La duración del proceso para llegar a un acuerdo según este procedimiento no puede ser superior a nueve meses, salvo que así lo acuerden todas las partes implicadas (artículos 118 A.4 y 118 B.2);

- El diálogo social puede conducir a convenios colectivos (artículo 118 0.1). Con todo ello se produce una modificación sustancial de los artículos 118, 118 A y 118 B que representa una revisión en la filosofía que ha caracterizado, hasta ahora, la dimensión social de los tratados. Como consecuencia de estas disposiciones, la Comisión Europea y los interlocutores sociales tendrán un mayor protagonismo —no el suficiente todavía— en la futura definición de las condiciones de vida y de trabajo en el ámbito comunitario. La Comisión jugará en este terreno un papel mucho más activo del que hasta ahora se le había reservado, otorgándosele la responsabilidad de fomentar la participación de los interlocutores sociales en el proceso de toma de decisiones en materia social. Es destacable el que se recoja detalladamente la consulta a los agentes sociales en dos momentos de forma previa a la presentación de una propuesta de norma, lo que es un progreso indiscutible con respecto a la situación actual.

El diálogo social queda sensiblemente reforzado, mejorándose la vaga redacción del artículo 118 B anterior, al ponerse los cimientos para la legitimación de los acuerdos que a nivel europeo alcancen empresarios y trabajadores. Por último, es también destacable señalar que los agentes sociales podrán, en caso de desearlo y de que sea aceptado por el gobierno de su Estado, participar en la traslación a su ordenamiento jurídico nacional de las directivas comunitarias relativas a la política social. Es decir, se fomenta el diálogo social en cada uno de los Estados miembros en relación con las normas emanadas de la Comunidad Europea.

Concluiremos afirmando que, aunque objetivamente persistan los tremendos desequilibrios existentes en el momento actual de la construcción europea entre su dimensión social y los aspectos económicos, monetarios y técnicos, con el acuerdo alcanzado con el Grupo ad hoc sobre el diálogo social se quiebra esta tendencia. La Comisión Europea ha asumido una responsabilidad —potenciación del diálogo social— que anteriormente estaba sólo ambiguamente expresada. Asimismo, por vez primera, se ha conseguido vencer la estrategia de la patronal europea, que siempre ha propugnado que los asuntos sociales debían tratarse a nivel nacional, negando la eventualidad de acuerdos de ámbito comunitario o que la Comunidad Europea pudiera legislar en materia social.

En suma, un paso modesto en cuanto a los contenidos pero muy importante en tanto se consigna que sea un punto de inflexión. Queda a la responsabilidad del movimiento sindical europeo, representado por la Confederación Europea de Sindicatos, asumir los esfuerzos que desemboquen en la profundización de esta nueva tendencia.

En lo global, el Tratado de Unión Europea, aprobado en la Cumbre de Maastricht y firmado el pasado 7 de febrero, es un paso importante que abre posibilidades de avanzar en el futuro. No obstante, en lo que respecta a la política social, una vez más, se la ha relegado a un segundo plano en beneficio de lo económico-monetario y en detrimento de la creación del espacio social europeo.

Efectivamente, podemos comprobar como en relación a la Unión Económica y monetaria se han establecido acuerdos muy precisos, incorporando plazos, objetivos, convergencias, etc., para culminar el proceso y su establecimiento en fecha predeterminada. Nada de esto ha ocurrido con la política social y se continúa confiando en la "evolución natural" del mercado para la consecución de los objetivos en esta materia.

Muy lejos queda en el nuevo Tratado de la Unión Europea considerar el bienestar social como eje central y fundamento -con valor propio y esencial- de la Comunidad Europea. Muy al contrario, se sigue considerando como una variable del crecimiento económico y del mercado interior.

Por otra parte, como ya hemos visto, en los últimos años, desde la aprobación de Libro Blanco en 1985 y con la entrada en vigor del Acta Única Europea en Julio de 1987, se ha legislado en distintas materias para propiciar el mercado interior, mientras que la mayoría de las medidas que la Comisión proponía en el programa

de acción para desarrollar la Carta comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores están bloqueadas. Aún están pendientes de aprobar directivas tan importantes como las relativas a comités de empresas europeos, contratos atípicos, distribución del tiempo de trabajo, protección en el puesto de trabajo de la mujer embarazada, etc.

Somos conscientes de la dificultad que entraña el legislar socialmente para doce países diferentes influidos por cultura, historia y costumbres diversas. Sin embargo, estas diferencias entre los distintos Estados que integran la CE no impiden legislar en otras materias que, al menos en un principio, parecen más difíciles de armonizar.

El presidente Jacques Delors, en su comparecencia ante el Comité Ejecutivo de la Confederación Europea de Sindicatos el pasado 6 de marzo, manifestaba la dificultad de legislar a nivel comunitario en materia social, de tal forma que, por una parte, no sea excesivamente gravoso para los países menos desarrollados y, por otra, que sus contenidos no sean tan bajos, tan de mínimos, que supongan la posibilidad de "dumping social" y, por tanto, un perjuicio para los trabajadores de los países más desarrollados. Reconocemos esa dificultad pero no aceptamos la imposibilidad de llevarlo a cabo.

Sin duda, la mejor solución a este problema es eliminar las desigualdades existentes en la actualidad entre los distintos Estados miembros. Para ello, es imprescindible que la política de cohesión económica y social se refuerce y potencie hasta conseguir el equilibrio regional, utilizando para ello no solamente los instrumentos específicos (fondos estructurales y el nuevo fondo de cohesión aprobado en Maastricht), sino utilizando también el resto de las políticas comunitarias con el fin de conseguir dicho objetivo.

En cualquier caso, la tarea no es sencilla. Los intereses en juego son muchos. Sin embargo, si la Comunidad Europea quiere tener el apoyo de los trabajadores europeos, es decir, la mayoría de la ciudadanía, deberá corregir la tendencia mostrada hasta el momento de tratar los aspectos sociales como algo secundario.

Quisiera concluir recapitulando las principales ideas que he pretendido transmitirles a lo largo de esta charla. La construcción europea iniciada en los años cincuenta hasta el día de hoy ha estado impregnada de una filosofía neoliberal -o simplemente liberal- cuyo principal objetivo ha sido el garantizar el buen funcionamiento del mercado a través de la eliminación de las trabas impuestas a la libre competencia.

La dimensión política, en la práctica, ha sido relegada al papel subsidiario de asegurar la circulación sin impedimentos de los factores de producción. Asimismo, en consecuencia, la política social comunitaria ha estado guiada por el objetivo de evitar la competencia desleal entre los Estados miembros mediante la utilización de la ventaja comparativa de los costes laborales.

La Cumbre de Maastricht ha insistido en este camino, aunque sería injusto no reconocer que se han producido avalices, aunque insuficientes, en la Unión Política.

En esta situación, me permitiría hacer dos comentarios, el primero de ellos dirigido a los gobiernos de los Estados miembros. No se puede permanentemente actuar prescindiendo de la mayoría. La construcción europea debe alcanzar una dimensión política y social tan importante, al menos, como la económica y monetaria, so pena que se enajene, cuando menos, la indiferencia de los trabajadores europeos que, como ciudadanos y consumidores, constituimos la inmensa mayoría. Si esto ocurriese, no cabe duda que el éxito del actual proyecto de integración estaría hipotecado por su propia fragilidad.

En segundo lugar, quisiera hacer explícita la resuelta corresponsabilidad del movimiento sindical y europeo con la Unión Europea, La Comunidad Europea es una realidad que afecta directamente a nuestra acción sindical y a nuestra vida cotidiana. Por ello, los trabajadores europeos tenemos que reforzar nuestro discurso y actividad a nivel comunitario.

Los sindicatos nacionales son, y seguramente serán por mucho tiempo, una necesidad irrenunciable. Pero de igual manera se hace cada vez más imprescindible el reforzamiento de la Confederación Europea de Sindicatos como instrumento unitario de acción, negociación y representación ante la Comunidad Europea y las organizaciones patronales, lo que obligatoriamente nos lleva a asumir una cierta pérdida de soberanía.

Por último, me gustaría trasladarles una reflexión final. La necesaria convergencia puede requerir unos esfuerzos que los trabajadores españoles lleguemos a aceptar. Lo que en ningún caso asumiremos es que, con la excusa de los compromisos adquiridos en Maastricht, pretendan flexibilizar aun más el mercado de trabajo y rebajar los niveles de protección social o que renunciemos a derechos adquiridos. En suma, y creo que cargados de razón, los trabajadores españoles no comprenderán por qué nuestros indicadores macroeconómicos deben converger con los de los países más desarrollados a la vez que nos alejamos cada vez más de estos países en calidad de vida.