

LOS HUMILDES ORÍGENES DE LA POLÍTICA SOCIAL COMUNITARIA

José María Miranda Boto*

Universidade de Santiago de Compostela

Resumen

Las Comunidades Europeas nacieron, en la década de 1950, con clarísimos objetivos económicos. Junto a ellos aparecían unos colaterales aspectos sociales, subordinados a los primeros, que con el paso del tiempo acabarían adoptando los perfiles de la Política social comunitaria. En el presente estudio se intenta señalar exhaustivamente cuanto de social tuvieron los primeros años de andadura comunitaria, constatando que, efectivamente, poco se hizo, pero que tampoco es tan magro el balance como suele ser considerado.

Palabras clave: Política social comunitaria, unificación normativa, libre circulación de trabajadores, seguridad social de migrantes

Abstract

The European Communities were born, in the decade of 1950, with extremely clear social aims. Near to them, there were some tiny, collateral social questions, subordinated to those, that in time would become the European Social Policy. This paper tries to point, exhaustively, the whole “social” of these first years of the European journey, certifying that, actually, not very much was done, but also not so few as is usually considered.

Keywords: EC Social policy, legislative unification, free movement of workers, social security of migrant workers

1. *¿La frigidéz social de los Padres Fundadores?*

Es casi un tópico, a la hora de analizar la evolución de la Política social comunitaria, recurrir a la popular expresión de G. F. Mancini sobre la *frigidéz social de los Padres Fundadores*, que ha calado hondamente en la literatura jurídica. Se suele afirmar, a continuación, que la inicial configuración del contenido social en el Derecho comunitario originario era una clara

Recibido: 01/12/08. Aceptado: 19/12/08

* Profesor contratado interino de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

consecuencia de la orientación política liberal, conservadora o democristiana de los Gobiernos que habían firmado los Tratados¹. Sin embargo, esta afirmación debe ser acogida con cautela. La mezcla ideológica ofrecía un panorama muy alejado de la uniformidad que suele presumirse, puesto que partidos de muy diversas ideologías participaron en la forja de los instrumentos comunitarios iniciales².

En cualquier caso, resultaba indiscutible ya en el momento de su firma el carácter predominantemente económico de los Tratados comunitarios. No hubo máscara ni engaño en ello, aunque los posibles efectos colaterales resultantes del proyecto de integración pudieran estar en la mente de algunos³. El contenido social era muy limitado, pero no había sido dejado completamente al margen. En la Primera Parte del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, dedicada a los “Principios”, el artículo 2 TCEE anunciaba los objetivos de la Comunidad, entre los que se contaba la

¹ Sobre su europeísmo o la supuesta falta de él y las repercusiones en la creación de una identidad común europea, vid. I. PETIT, “Dispelling a Myth? The Fathers of Europe and the Construction of a Euro-Identity”, *European Law Journal*, 12, 5, 2006, pp.661 y ss.

² Entre la conferencia de Messina y la firma del Tratado de Roma, la República Federal de Alemania estaba gobernada por una coalición entre la democristiana CDU-CSU del Canciller Adenauer y el liberal FDP. En Italia el predominio en la coalición gobernante de la DC del Primer Ministro Segni y el liberal PLI sobre el socialdemócrata PSDI era considerable. Ahora bien, en Luxemburgo ostentaba el poder una coalición entre el socialcristiano PCS (al que pertenecía el Primer Ministro Bech) y el POSL, inspirado en el laborismo británico; en Holanda, la coalición gubernamental incluía el socialdemócrata PvdA del Primer Ministro Drees, el católico KVP, y los protestantes ARP y CHU (todos ellos democristianos); y en Bélgica la coalición estaba formada por los socialistas (PSB) del Primer Ministro Van Acker (entre los que se contaba Spaak) y los liberales (PL). El panorama francés, a su vez, se dividía entre un periodo inicial de gobierno radical bajo E. Faure y un gobierno socialista bajo G. Mollet (a la cabeza de un “Frente Republicano”) que finalmente firmaría los Tratados constitutivos.

³ Cfr. J. RUEFF, “Le projet de communauté économique européenne”, *Stato Sociale*, 7, 1957, p.645: “En généralisant le Traité de la Communauté Européenne du Charbon et de l’Acier *mutatis mutandis*, le projet de Communauté économique européenne abandonne les méthodes, d’une inefficacité éprouvée, de la Société des Nations. Il constitue, dans son ampleur, une tentative sans précédent pour créer en Europe un état moins néfaste, moins absurde, et moins contre-nature, que celui dans lequel, contre le vœu de tous les hommes qui pensent, elle se trouve aujourd’hui”. Con optimismo, A. QUINTANO RIPOLLÉS, “Factores ideales de la integración europea”, *Revista de Estudios Políticos*, 119, 1961, p.100: “A nadie se oculta que ese modesto Mercado ha de servir para algo más espiritual y trascendente que la redacción de determinadas tarifas aduaneras, que por cierto fueron también el vulgar cañamazo en que se tejieron los prodigiosos tapices de las confederaciones norteamericanas y alemana en los siglos XVIII y XIX”.

elevación del nivel de vida, con carácter general. El artículo 3 TCEE, al enumerar los medios para lograr tales fines, incluía la supresión de los obstáculos a la libre circulación de las personas y la creación de un Fondo Social Europeo, “con objeto de mejorar las posibilidades de empleo de los trabajadores y contribuir a la elevación de su nivel de vida”. Por último, dentro de esta parte programática, se hallaba en el artículo 7 TCEE la prohibición de toda discriminación por razón de nacionalidad. Todo ello ya estaba sugerido en el Informe Spaak, principalmente en su Título III, donde el mercado común y lo social estaban más estrechamente vinculados.

La parte principal del contenido social de la Parte Segunda del Tratado (“Fundamentos de la Comunidad”) se hallaba en los artículos dedicados a la libre circulación de trabajadores (artículos 48-51 TCEE, actuales 39-42 TCE)⁴. Considerada como uno de los sectores fundamentales del mercado común⁵, en estos preceptos se desarrollaba la afirmación general del artículo 3 TCEE, con una redacción que iba a permanecer inalterada, salvo ajustes procedimentales, en los sucesivos años de vigencia del Tratado⁶. Se optaba por regular la articulación de los diferentes regímenes nacionales de Seguridad social con carácter general (artículo 51 TCEE), un enfoque mucho más factible que la armonización propuesta en el Informe Spaak. Las reglas sobre libertad de establecimiento podían ser consideradas un terreno fronterizo, al normar la

⁴ Vid. S. NERI y H. SPERL, *Traité instituant la Communauté Économique Européenne. Travaux Préparatoires*, Tribunal de Justicia, Luxemburgo, 1960, pp.147-153, a propósito del origen de estos artículos, los trabajos preparatorios y los actos parlamentarios nacionales relacionados con ellos.

⁵ Cfr. G. LYON-CAEN, “Réflexions sur la politique sociale européenne ou les ruses de l’Histoire”, en VV.AA., *Miscellanea W. J. Ganshof Van der Meersch*, vol.II, Bruylant – LGDJ, Bruselas-París, 1972, p.241: “Tout d’abord, il paraissait logique que l’institution d’un marché unique englobât le marché du travail; d’où l’établissement de la libre circulation de la main-d’œuvre (...). Le social n’était ici que le sous-produit de l’économique. Si un des six pays disposait de main-d’œuvre excédentaire, si les autres avaient des besoins non satisfaits de main-d’œuvre, le bonheur des uns ferait aussi et simultanément celui des autres, par le simple jeu des lois naturelles du marché. Aucune véritable politique sociale en cette hypothèse”. Otorgándole una gran importancia desde la perspectiva italiana, F. M. DOMINEDÒ, “Il problema della circolazione del lavoro nella Comunità europea”, *Stato Sociale*, 11, 1959, p.1047: “La materia prima di cui noi abbiamo abbondanza è l’uomo (...). È pertanto su tale ricchezza che noi dobbiamo puntare: ed in tale quadro l’Italia, diseredata per risorse economiche, occupa indubbiamente un posto cospicuo”.

⁶ Una visión de los problemas que iba a traer su puesta en marcha en U. CALDARERA, “Il Trattato del Mercato Comune e la legislazione sindacale italiana”, *Stato Sociale*, 6, 1959, pp.598 y ss.

actuación transnacional de los trabajadores por cuenta propia, en aquel entonces muy alejados del Derecho del Trabajo. De forma similar, el artículo 75 TCEE estaba próximo al campo social, al regular determinados aspectos de la política común de transportes, un punto sobre el cual el Informe Spaak había insistido particularmente⁷.

La Parte Tercera, relativa a las “Políticas de la Comunidad”, contenía un Título III con el membrete “Política Social” (artículos 117-128 TCEE), donde se agrupaban las disposiciones sociales de carácter más general⁸ y las relativas al Fondo Social Europeo⁹. El capítulo se abría (artículo 117 TCEE) con una declaración de intenciones sobre la mejora del nivel de vida y de las condiciones de trabajo, confiando en que resultaría del propio funcionamiento del mercado común, que favorecería la armonización de los sistemas sociales¹⁰, de las disposiciones del Tratado y de la aproximación de las legislaciones¹¹. Sustancialmente, esto ya se podía leer en el Informe Spaak. Lo que no se contemplaba allí era el contenido del artículo 118 TCEE. Las vagas alusiones a las medidas de incentivo de la Comisión recogidas en el documento primigenio se plasmaban aquí en siete materias en las cuales se promovería una estrecha colaboración¹². Era ésta una lista que el tiempo revelaría como

⁷ Vid. F. SANTORO, “I primi passi del MEC nella materia dei trasporti”, *Stato Sociale*, 10, 1959, pp.972 y ss.

⁸ Que traducían, a juicio de H .C. NIPPERDEY, “Problemas de Derecho del Trabajo en el Tratado sobre la Comunidad Económica Europea”, *Revista de Derecho del Trabajo*, 41, 1960, p.66, “un compromiso, por el que, de un lado, fueron garantizados en todo lo posible los intereses de Francia, y de otro, se partió del principio de que no debía privarse a los Estados miembros de la soberanía de dictar normas de Derecho del Trabajo y política social”.

⁹ Vid. S. NERI y H. SPERL, *Traité instituant la Communauté Économique Européenne. Travaux Préparatoires*, cit., págs.296 y ss.

¹⁰ Cfr. J. DOUBLET, “L’harmonisation des législations européennes de Sécurité sociale”, *Droit Social*, 12, 1960, pág.668: “Il a été beaucoup discuté de cette harmonisation des systèmes sociaux. Les adversaires du marché commun y avaient cru voir le moyen d’empêcher sa réalisation en énonçant le préalable de l’harmonisation des systèmes et des charges de sécurité sociale. Les conséquences heureuses du traité de Rome sur l’évolution économique des six pays ont donné un démenti sévère à cette prétention. Le problème de l’harmonisation n’est pas moins posé par le traité lui-même mais il doit être précisé et compris; il peut être intéressant d’essayer actuellement d’en définir les limites tout en montrant comment une interprétation modérée du terme peut contribuer à une plus grande justice sociale”.

¹¹ Un análisis económico poco optimista en los mismos años de este planteamiento en G. STEFANI, “Parafiscalità e fiscalità nel costo del lavoro”, *Stato Sociale*, 9, 1959, págs.863 y ss.

¹² Empleo, Derecho del trabajo y condiciones de trabajo, formación profesional, seguridad social, protección contra los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, higiene del trabajo y derecho de sindicación y negociación colectiva.

excesivamente ambiciosa, en especial porque los instrumentos a disposición de la Comisión se limitaban a la elaboración de estudios y dictámenes y la organización de consultas¹³. Los artículos 119 TCEE y 120 TCEE recogían, por su parte, dos de las materias que habían sido resaltadas en el Informe: igualdad salarial entre hombres y mujeres¹⁴ y vacaciones, la primera con mucho más detalle que las segundas¹⁵, resultado de la imposición francesa en este campo¹⁶ y de la influencia del Convenio 100 de la OIT. En el artículo 121 TCEE se abría la posibilidad de transferir poderes a la Comisión en materia de Seguridad social de los trabajadores migrantes. El artículo 122 TCEE encargaba a esta misma Institución la inclusión en su Informe anual de un apartado relativo a la situación social. Por obra de este mismo precepto, la Asamblea podría solicitar a la Comisión informes sobre problemas particulares de carácter social. Por último, el capítulo II (artículos 123-128 TCEE) regulaba, con un nivel de detalle sorprendente en un Tratado constitutivo, el Fondo Social Europeo, ocupando la formación profesional el artículo 128 TCEE¹⁷.

¹³ Y cuyo valor, ya contemporáneamente, fue juzgado escaso. H. C. NIPPERDEY, "Problemas de Derecho del Trabajo en el Tratado sobre la Comunidad Económica Europea", cit., pág.70: "Estos preceptos no dan base para deberes vinculantes de carácter internacional entre los Estados miembros ni facultan a los órganos de la CEE para tomar medidas de soberanía".

¹⁴ Cfr. F. GUIDOTTI, "La parità di retribuzione per il lavoro femminile", *Rivista di Diritto del Lavoro*, 1957, p.370: "A differenza dell'art. 37 [della Costituzione italiana] e della convenzione n. 100 [della OIL], l'art. 119 del trattato della CEE non è fine a se stesso, ma mezzo di una più vasta operazione di politica economica". Merece la pena reproducir la redacción original de este artículo en el primer proyecto de Tratado, fiel a lo previsto en el Informe Spaak: "1. L'harmonisation spontanée des systèmes sociaux et des niveaux de salaires résultant de l'action des syndicats et de l'établissement progressif du marché commun doit être complétée, dès le début du fonctionnement du dit marché par un effort spécial des gouvernements en ce qui concerne : a) le principe de l'égalité des salaires masculins et féminins ; b) la durée hebdomadaire du travail au-delà de laquelle sont versées des majorations pour heures supplémentaires et le taux de ces majorations ; c) la durée des congés payés".

¹⁵ Tanto es así que la sentencia *Defrenne* de 1971 lo aplicaría con efecto directo, una posibilidad que jamás se ha planteado – ni tiene visos de ello – con la disposición sobre las vacaciones.

¹⁶ Cfr. Mme. GREGOIRE, "Les salaires féminins dans le cadre du Marché Commun", *Droit Social*, 7-8, 1958, p.402: "Il serait illogique que l'avance française en la matière lui constitue un handicap: si le Marché Commun veut être un jour une réalité vivante et utile, il se doit non seulement de stabiliser et stimuler les économies, mais aussi de promouvoir le progrès social et le progrès tout court. C'est pourquoi les clauses sociales des traités méritent de préoccuper ceux qui les appliquent".

¹⁷ Cfr. F. KESSLER y J-P. LHERNOULD, *Droit social et politiques sociales communautaires*, Liaisons, París, 2003, pág.52: "Ces pouvoirs, non négligeables, n'ont pas été utilisés. Il est vrai que les obstacles à une action unanime des États au sein du Conseil étaient nombreux".

2. La periferia de lo social en los Tratados de Roma

Además de estas disposiciones centrales, existían otras referencias de carácter mucho más limitado. Algunas menciones salpicaban las disposiciones sobre Agricultura, que tanta importancia económica y política iban a tener en el futuro. Las disposiciones sobre política económica contenidas en los artículos 103 y 104 TCEE podían tener alguna trascendencia en el campo social. El artículo 131 TCEE, sobre la asociación de los países y territorios de ultramar vinculados a los Seis, no olvidaba el desarrollo social de estas partes extraeuropeas de los Estados, intención que sería reafirmada en varias de las Declaraciones anexas al Acta Final. Por último, podían tener influencia en la materia social, aunque de forma un tanto remota, los artículos 213 TCEE (capacidad de actuación de la Comisión para el cumplimiento de sus funciones) y 227 TCEE (aplicabilidad en la Argelia francesa de las disposiciones del Tratado).

Para su puesta en práctica, el Tratado diseñaba una arquitectura institucional semejante a la de la CECA. Se desplazaba no obstante el centro de poder hacia el Consejo de Ministros¹⁸, en detrimento de la ahora denominada Comisión, cuyo primer presidente fue el alemán W. Hallstein, y de la Asamblea, que en 1958 se autodenominaría Asamblea Parlamentaria Europea. En materia social destacaba la creación de un nuevo órgano, el Comité Económico y Social, recogido en los artículos 193 a 198 TCEE. El Banco Europeo de Inversiones, regulado en los artículos 129 y 130 TCEE, era a su vez un claro retoño del Fondo de Inversión contemplado en el Informe Spaak, con capacidad para intervenir en procesos de reconversión industrial y de apoyo al desarrollo de las regiones más atrasadas.

Los artículos 100 TCEE, como base competencial para la aproximación de legislaciones que afectaran al Mercado común, 228 a 230 TCEE, al regular las relaciones exteriores de la Comunidad en diversas formas, y 235 TCEE, como cláusula de flexibilidad, ofrecían la base jurídica de las acciones de la Comunidad en materia social, puesto que lo recogido en el Título III carecía de tal naturaleza. El procedimiento mayoritario de toma de decisiones era el de consulta y la regla de votación predominante la férrea unanimidad, aunque el Tratado estableciese la mayoría simple como sistema por defecto.

¹⁸ El Informe Spaak había definido el Consejo como "l'instrument de la consultation entre les gouvernements en vue de la coordination de leur politique générale, aussi bien entre eux qu'avec la Communauté, et l'instance où seront prises les décisions que les gouvernements doivent arrêter en commun".

Completaba el cuerpo del Tratado una serie de Protocolos anexos que contenían disposiciones especiales sobre determinadas cuestiones para los distintos países. Entre ellos hay que señalar el relativo a Francia, donde se creaba un régimen particular para la remuneración de las horas extraordinarias¹⁹; el relativo a Italia, que reflejaba la peculiar situación de despegue económico y desarrollismo que estaba viviendo el país; y el relativo a Luxemburgo, que preveía restricciones a la libre circulación de trabajadores por la especial demografía del Gran Ducado.

Por su parte, el Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica era más escueto en su contenido social²⁰. Nuevamente reaparecía la elevación del nivel de vida como objetivo (artículo 1 EURATOM) y el apartado más concreto se refería a las normas sobre seguridad y salud comunes para todos los trabajadores comunitarios en el sector nuclear (artículos 2, 30-39 EURATOM). También se contemplaba, de forma más breve, el establecimiento de la libre circulación de trabajadores en este campo (artículo 96 EURATOM) y de un Comité Económico y Social (artículos 165-170 EURATOM)²¹.

¹⁹ Vid. O. KAHN-FREUND, *Trabajo y Derecho* (traducción de J. Galiana Moreno), 1ª edición española sobre la 3ª edición inglesa (a cargo de P. Davies y M. Freedland), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1987, pp.104-5: "La rigidez de la legislación, comparada con la flexibilidad de la negociación colectiva, ha originado un problema internacional, cuyas huellas son aún más visibles en el Tratado de Roma. Por razones puramente históricas y políticas, la línea divisoria entre ambos sistemas normativos ha sido trazada de manera distinta en países comparables económicamente. En un mercado competitivo, esto proporciona una ventaja a los países en los que el ámbito de la negociación colectiva es amplio y el de la legislación más restringido, o, en las palabras del Tratado de Roma, ello puede *distorsionar* la competencia. Esta fue la dificultad con que se enfrentó el Gobierno francés cuando la CEE estaba en su proceso de constitución. Francia insistió en que se incluyera un Protocolo especial como anexo al Tratado de Roma (y formando parte integrante del mismo), cuya finalidad era proteger la economía francesa, durante un periodo transitorio, de las desventajas que se pensó podría sufrir en el Mercado Común a consecuencia de la rigidez de su legislación sobre horas extraordinarias y remuneración de las mismas, comparada, por ejemplo, con la flexibilidad de las condiciones colectivamente negociadas que estaban en vigor en la República Federal de Alemania. Por la misma razón, fue en interés francés por lo que, en el propio Tratado, los Estados miembros se comprometieron a procurar mantener la equivalencia existente entre los sistemas de vacaciones pagadas. El que problemas similares hayan o no de jugar un papel en la Comunidad ampliada, puede depender de la situación del mercado en los próximos años: tales problemas son, por supuesto, mucho más importantes en un mercado de compradores que en uno de vendedores".

²⁰ Vid. R. MONACO, "LEURATOM e la sua incidenza sull'ordinamento interno italiano", *Stato Sociale*, 5, 1959, p. 449. Únicamente se refiere, de pasada, a las normas sobre seguridad y salud en el elenco contemplado.

²¹ El Convenio sobre determinadas instituciones comunes a las Comunidades Europeas, firmado en Roma el 25 de marzo de 1957, establecía que este Comité y el previsto en el

Con este bagaje social, valorado casi unánimemente de forma negativa²², se ponía en marcha el que iba a resultar más fructífero intento de integración europea. Parecía ofrecerse un panorama de actuaciones más amplio que en el marco de la CECA, pero su intensidad era menor. No existían apenas bases competenciales propias para la materia social y únicamente aparecía delineada con claridad la competencia a propósito de la libre circulación de trabajadores. Las circunstancias económicas coadyuvaron a ello, sin lugar a duda, y cabe plantearse en qué grado las políticas lo hicieron. No obstante, no debe pasarse por alto que la Política social figuraba en el Tratado, cuando podía haber sido simple y llanamente omitida, como lo fueron tantos otros aspectos de la soberanía estatal. La preocupación social no estaba por completo ausente de las consideraciones de los Padres Fundadores, pero el momento de la eclosión de la Política social comunitaria no había llegado aún.

Tratado CEE funcionarían de forma unificada, como también se establecía para la Asamblea Parlamentaria y el Tribunal de Justicia.

²² Para opiniones más o menos descriptivas del “vacío social”, sin ánimo de ser exhaustivo, cfr. el mismo año de firma del Tratado, ANÓNIMO, “Politique sociale et Marché commun”, *Droit Social*, 12, 1957, p.621: “Si l’on passe de cette vue, en quelque sorte historique, à la politique courante des années à venir, il faut bien reconnaître que les dispositions sociales du Traité ne donnent pas entière satisfaction”; A. MONTOYA MELGAR et al, *Derecho Social Europeo*, Tecnos, Madrid, 1994, p.170: “Sólo hacia tangencialmente referencia al mantenimiento de un alto nivel como objetivo comunitario”; M. COLINA ROBLEDO et al, *Derecho Social Comunitario*, 2ª edición, Tirant lo Blanch, Valencia, 1995, p.70: “La política social aparece subordinada a la política económica, en una perspectiva de notable pasividad”; F. PÉREZ DE LOS COBOS ORIHUEL, *El Derecho Social Comunitario en el Tratado de la Unión Europea*, Civitas, Madrid, 1994, p.167: “La raquítica concepción que de lo social tenían los padres fundadores de la Comunidad (...) ha pesado como un vicio genético en la historia de ésta”; M. ROCCELLA y T. TREU, *Diritto del Lavoro della Comunità Europea*, Cedam, Papua, 1992, p.3: “Le loro preoccupazioni sociali erano seconde rispetto a quella centrale di promuovere un grande mercato unificato, fondato sulla concorrenza”; G. y A. LYON-CAEN, *Droit social international et européen*, 7ª edición, Dalloz, Paris, pp.155-156, a favor de los redactores del Tratado: “En réalité, ils n’ont pas voulu affirmer que le traité devrait tendre à l’absence totale de chômage; mais il est certain que les auteurs du traité ont eu en vue de lutter à la fois contre le chômage et contre toute forme d’insuffisance de l’emploi”. Son interesantes, los puntos de vista contemporáneos de G. LYON-CAEN, “Les caractères originaux du droit social européen”, en VV.AA., *Études juridiques offertes à Léon Julliot de la Morandière*, Dalloz, Paris, 1964, pp.337-8: “L’originalité du droit social européen consiste moins dans la nouveauté de son contenu intrinsèque ou dans l’existence d’une politique sociale européenne commune aux six États, que dans l’orientation relativement audacieuse qu’il donne au droit international du travail et au droit comparé du travail”.

3. *Tu quoque?* El panorama social de otras organizaciones internacionales contemporáneas

Las reacciones de los Estados que habían quedado al margen del intento de integración no tardaron en producirse. En el bloque comunista tomó cuerpo el Consejo de Cooperación Económica Mutua (COMECON), plasmándose en una Carta firmada en Sofía en 1959²³. Englobaba a Albania, Bulgaria, Hungría, la República Democrática Alemana, Polonia, Rumanía y Checoslovaquia bajo la férrea tutela de la Unión Soviética. Estaba orientado hacia una división socialista del trabajo entre sus miembros²⁴, plasmada en unos Principios Básicos de 1962²⁵. Estos principios, curiosamente, se centran en la importancia del esfuerzo y del desarrollo económico. El examen de los textos de esta organización, desde la actualidad, lleva a conclusiones absolutamente negativas, por cuanto de cínicos e irrealizables tenían. Las menciones de la eficiencia, la libre circulación de bienes o del desarrollo multilateral hacen de los textos de la órbita del COMECON un reflejo grotesco de las Comunidades Europeas.

A su vez, buena parte de los restantes países occidentales, bajo el liderazgo del Reino Unido, se agruparon en la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA). El Tratado que la establecía se firmó en Estocolmo el 4 de enero de 1960 y fueron partes en él Austria, Dinamarca, Noruega, Portugal, Suecia, Suiza y el Reino Unido. Concebida como una reacción frente a los excesivos avances propuestos por la CEE²⁶, insistía y se centraba en la cooperación económica. Tanto era así que sólo podían rastrearse menciones a lo social en sus artículos 2 (mejora del nivel de vida, búsqueda del pleno empleo), 16 (libertad de establecimiento) y 20 (medidas excepcionales de

²³ La Conferencia de Moscú de 5-8 de enero de 1949, en la que tomaron parte la URSS y sus satélites, también fue una respuesta, aunque de signo contrario, al Plan Marshall. En ella formalmente nació el COMECON, mediante una nota de prensa, si bien no cobraría existencia real hasta diez años después.

²⁴ Vid. W. E. BUTLER, *A Sourcebook on Socialist International Organizations*, Sitjhoff & Noordhoff, Alphen aan den Rijn, 1978, p.1.

²⁵ *Ibidem*, págs.14-32.

²⁶ Cfr. O. KAHN-FREUND, "Política social y Mercado Común", *Revista de Derecho del Trabajo*, 49, 1962, p.1: "El contraste entre una mera unión aduanera como la EFTA y el Mercado común es, en materia social, tan pronunciado como lo fuera en relación con el problema de una tarifa común exterior"

reacción frente a crisis en sectores determinados, medidas económicas para crisis sociales)²⁷.

España, a su vez, iba a quedar al margen de los primeros treinta años de expansión comunitaria. La solicitud formal de adhesión²⁸, planteada por el Ministro de Asuntos Exteriores Castiella el 9 de febrero de 1962, fue rechazada, al no cumplir en modo alguno los requisitos del Informe Birkelbach de la Asamblea Parlamentaria, que había fijado claramente las condiciones de acceso a las Comunidades²⁹.

Invita a la reflexión la observación de lo realizado por el Consejo de Europa en este mismo momento histórico. Se aprobaron las dos normas señeras de esta organización internacional: la Carta Social Europea en 1961

²⁷ En 1961, el Reino Unido presentó una solicitud de adhesión a las Comunidades, que fue vetada por la Francia de De Gaulle, especialmente por la insistencia británica en conseguir un trato especial para su situación vinculada a la Commonwealth. En 1967, ya con gobierno laborista, se presentó una nueva solicitud. El aspecto social ocupaba una parte mínima de las preocupaciones a la hora de la adhesión, como se puede comprobar en H. WILSON, *El gobierno laborista. Informe personal*, Grijalbo, Barcelona, 1974, p.427. Nuevamente fue vetada. Desaparecido el General de la escena política, el gobierno conservador de E. Heath presentó una nueva solicitud en 1971, que condujo a la adhesión en 1973, con la quiebra consiguiente de la EFTA. Con carácter general, H. C. MARSH, "Le Royaume-Uni devant les problèmes juridiques du Marché commun", *Revue Internationale de Droit Comparé*, 4, 1963, pp.649 y ss.

²⁸ Vid., para una opinión contemporánea, E. PÉREZ BOTIJA, "El ingreso de España en el Mercado Común, desde el punto de vista laboral", *Revista de Derecho del Trabajo*, 49, 1962, p.9: "Por ello aplaudimos sin reservas la decisión del Gobierno de pedir su admisión en aquél. Si desde el punto de vista del comercio exterior es casi una exigencia, desde el punto de vista de la Política Social es una conveniencia, y grande". También L. A. MARTÍNEZ CACHERO, "El Mercado Común y la emigración de la mano de obra española a Europa", *Revista de Política Social*, 59, 1963, pp.19 y ss. Su conclusión en pág.33: "Al efectuar el examen comparativo entre la normatividad internacional y la promulgada por el Gobierno español, se obtiene la resultante importantísima de que España no solamente ha contemplado en su dimensión estructural los objetivos que se proponen alcanzar las leyes internacionales sobre la materia, sino que ha sabido preverlos certeramente plasmándolos en fecundas realizaciones de orden práctico; de ahí que en el momento en que se produzca la integración de nuestra Patria en el seno de la Comunidad Económica Europea, el impacto que ello determine en el terreno de los movimientos de salida de la mano de obra de nuestros trabajadores será de muy escasa intensidad". Una complaciente visión de la España de Franco, incluso en lo laboral, frente a las Comunidades en J. LÓPEZ MEDEL, "España y Europa", *Revista de Estudios Políticos*, 180, 1971, pp.95-107.

²⁹ "La garantía de la existencia de una forma de Estado democrática, en el sentido de una organización política liberal, es una condición para la adhesión. Los Estados cuyos gobiernos no tienen una legitimación democrática y cuyos pueblos no participan en las decisiones del gobierno ni directamente, ni por representantes elegidos libremente, no pueden pretender ser admitidos en el círculo de los pueblos que forman las Comunidades Europeas".

y el Código Europeo de Seguridad Social de 1964. La primera, ciertamente, representó un avance inusitado en su tiempo³⁰. El segundo, a su vez, intentaba conseguir que los Estados firmantes desarrollasen sus sistemas de Seguridad social, encauzando dicha evolución hacia una armonización del campo de aplicación material y personal de tales sistemas³¹. Por añadidura, se aprobaron convenios sobre regímenes de Seguridad social relativos a vejez, invalidez y supervivientes (1953), otros temas de Seguridad social, asistencia social y médica (1953), establecimiento en el territorio de otro Estado (1955), libre circulación de trabajadores (1955) y la nota disonante del convenio sobre colocación *au pair* (1969). El balance normativo de esta organización *hermana* de las Comunidades, en sus veinte primeros años de existencia, es sorprendentemente similar al acervo comunitario social de la época³², y lleva a pensar que las Comunidades Europeas y su *frigidéz social* fueron tan hijas de su tiempo como de sus *padres fundadores*.

4. El desarrollo inicial: la apuesta por la unificación normativa.

En este contexto de medios limitados, el examen de los resultados de la puesta en práctica de lo previsto en el Tratado ofrece resultados sorprendentes. Así, de los 17 primeros Reglamentos de la Comunidad Económica Europea, aprobados entre 1958 y 1962³³, 7 tuvieron contenido

³⁰ Cfr. los juicios contemporáneos de M. PALANCAR, "La Carta Social Europea", *Revista de Derecho del Trabajo*, 49, 1962, p.10: "El hecho de que un texto que rebasa la soberanía de los Estados pueda afectar a los ordenamientos político-sociales internos sólo ha tenido escasos precedentes (...). Sin embargo, la Carta Social Europea es más amplia en cuanto a contenido y a formulaciones doctrinales de futuro despliegue institucional en el campo del Derecho del Trabajo" y de M. RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, "Antecedentes, génesis y significado de la Carta Social Europea", *Revista de Política Social*, 53, 1962, p.172: "Estamos ante un documento de suma importancia y repercusión en la formación unificada y común de unos principios sociales europeos, sobre los que se ha de estructurar e inspirar el naciente Derecho europeo del trabajo".

³¹ Vid. S. G. NAGEL, "Las actividades del Consejo de Europa en materia de Seguridad social", *Revista de Seguridad Social*, 39, 1988, p.23.

³² Cfr. J.-J. RIBAS, *La politique sociale des Communautés Européennes*, Dalloz, París, 1969, pp.10-1 : "Tout en rendant hommage à l'action passée et présente du Conseil de l'Europe (...) un bref rappel de ses objectifs et de ses organismes sociaux permettra de les comparer avec les possibilités juridiques plus larges offertes aux Communautés européennes (...). En effet les buts sociaux du Conseil de l'Europe ont un caractère général et il n'y avait dans les textes constitutifs aucune ligne directrice précise dans les divers domaines cités notamment en matière sociale".

³³ A partir de esta fecha se alteró el sistema de numeración, instaurándose el año natural como marco de referencia.

social: el nº 3, relativo a la Seguridad social de migrantes³⁴; el nº 4, de aplicación del anterior (ambos de 1958); el nº 9, para el Fondo Social Europeo; el nº 10, sobre la encuesta de salarios (los dos de 1960); el nº 14, sobre esta última materia; el nº 15, conteniendo las primeras medidas sobre libre circulación de trabajadores; y el nº 16, que modificaba el nº 3 (los tres de 1961). Llama la atención comprobar que estas materias son casi exactamente las mismas que siguen reguladas por Reglamentos en el campo social hoy en día³⁵. La libre circulación había sido puesta en marcha con todo el vigor posible, creando un cuerpo unificado de normas aplicables en todos los Estados miembros de forma inmodificable.

A partir de estos inicios se fueron sucediendo normas de modificación y adaptación de las citadas, que culminaron, dentro de esta primera etapa de formación de la Política social comunitaria, en los Reglamentos (CEE) nº 1612/68 y nº 1408/71 del Consejo, de 15 de octubre de 1968 y de 14 de junio de 1971, relativos respectivamente a la libre circulación de los trabajadores en el interior de la Comunidad y a la aplicación de los regímenes de Seguridad social a los trabajadores asalariados y a sus familias que se desplazan por el interior de la Comunidad³⁶. En materia de libre circulación se aprobaron además Directivas del Consejo (64/221/CEE, 68/360/CEE) y un Reglamento de la Comisión (nº 1251/70) complementarios. La libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios fueron, a su vez, objeto de un considerable número de Directivas³⁷.

³⁴ Prueba añadida de la importancia que se otorgó a esta materia es el contenido de los dos únicos Reglamentos que le anteceden en el tiempo: el régimen lingüístico de las Comunidades y las facilidades de desplazamiento de los miembros de la Asamblea Parlamentaria. Vid. también O. KAHN-FREUND, "Política social y Mercado Común", cit., pág.2.

³⁵ Cfr. B. HEISE, "Les possibilités d'une harmonisation sociale des régimes d'assurance sociale dans les États membres de la CEE", *Droit Social*, 11, 1966, p.580: "C'est bien dans l'esprit du Traité de la CEE que l'instrument juridique le plus puissant, le règlement, ne soit prévu que pour les dispositions importants en matière de politique sociale, qui favorisent le fonctionnement économique du Marché commun, que restent neutres à son égard ou dont l'application n'est possible que si les États membres ont introduit ou appliqué des mesures de politique sociale dépendant de leur décision souveraine".

³⁶ Sobre los problemas derivados de la aplicación del Reglamento nº 3 y sobre los trámites de elaboración del Reglamento (CEE) nº 1408/71, vid. A. MOTTA, "Prime considerazioni sui nuovi Regolamenti CEE in materia di sicurezza sociale", *L'Assistenza Sociale*, 5, 1972, pp.15-18.

³⁷ Recogidas en J.-J. RIBAS et al, *Traité de Droit social européen*, Presses Universitaires de France, Paris, 1978, pp.216 y ss.

Comenzó, ya entonces, la utilización del *soft law*. No es ni mucho menos una creación reciente, sino que se puede considerar consustancial al desarrollo de la Política social comunitaria. Son testimonio de ello las Recomendaciones de la Comisión de 23 de julio de 1963 sobre la actividad de los servicios sociales de los Estados miembros en lo concerniente a los trabajadores que se desplazaban por la Comunidad y de 7 de julio de 1965, sobre el alojamiento de estos mismos trabajadores y sus familias.

En estos años se enmarca también la actuación del denominado “Primer Fondo Social Europeo”³⁸. Su orientación correspondía a la idea clásica de desempleo. De ahí derivaba la distribución de los recursos del Fondo Social Europeo en esta época, destinándose un 95% de éstos a la readaptación profesional y a la adquisición de nuevas calificaciones profesionales, y tan solo un 5% a la reinstalación de trabajadores migrantes. No se hacía aún ninguna mención a la formación profesional de los jóvenes, que quedaban excluidos de su ámbito de aplicación. En verdad, el Fondo funcionó en esta época casi como un sistema de Seguridad social, cuando no había sido concebido para tal fin, sino para desarrollar una política activa de empleo y de formación profesional y controlar posibles desajustes del mercado de trabajo y atajar determinadas causas de desempleo. Todo ello conduciría, al principio de los años 70, a su reforma y transformación.

El resto de la actividad en materia social en este periodo puede ser calificada sin excesivos riesgos como “marginal”. Sobre la igualdad de salarios femeninos y masculinos pueden señalarse únicamente una Recomendación de 20 de julio de 1960, que proponía medidas para alcanzar el 30 de junio de 1961 la igualdad deseada, y una Resolución de “la conferencia de los Estados miembros” (que ya anticipaba el frecuente uso de los actos *atípicos* que iba a caracterizar la andadura comunitaria) de 30 de diciembre de 1961, que contenía una serie de medidas, constatado el fracaso de las existentes, para la consecución del objetivo³⁹. En materia de formación profesional, una Decisión del Consejo de 2 de abril de 1963 estableció los principios generales para la puesta en práctica de una política común, siendo completada por

³⁸ Vid. A. MARTÍN VALVERDE, *El Fondo Social y la política de empleo de la Comunidad Europea*, La Ley, Madrid, 1986, p.33.

³⁹ Sobre estas medidas blandas y sus resultados, vid. J-J. RIBAS, “L'égalité des salaires féminins et masculins dans la Communauté économique européenne”, *Droit Social*, 11, 1966, pp.556 y ss.

sendas Recomendaciones de la Comisión de 18 de julio de 1966 (sobre el desarrollo de la orientación profesional) y de 31 de enero de 1967 (sobre la protección de los jóvenes en el trabajo). La seguridad y salud en el trabajo⁴⁰ fue objeto de dos Recomendaciones de la Comisión, una de 20 de julio de 1962, relativa a la medicina del trabajo en la empresa, y otra de 20 de julio de 1966, sobre las condiciones de indemnización de las víctimas de enfermedades profesionales. En esta misma época se inició la larga serie de Directivas sobre el etiquetado y el embalaje de sustancias peligrosas.

En otros sectores de la política comunitaria podían encontrarse así mismo algunas disposiciones aisladas de contenido social, la más relevante de las cuales era el Reglamento (CEE) n.º 543/69, relativo a la armonización de ciertas disposiciones en materia social en el campo de los transportes por carretera. También arranca en esta época el recurso de actos atípicos enclavados en el denominado Derecho complementario. Paralelamente al Derecho comunitario, los Estados firmaron el Convenio de Bruselas relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil.

La jurisprudencia social del Tribunal de Justicia en esta época se caracterizó por dos rasgos: el predominio absoluto de las sentencias dictadas en el marco de cuestiones prejudiciales y la dedicación exclusiva a la materia de Seguridad social de trabajadores migrantes⁴¹, empezando por la emblemática sentencia *Unger*⁴² de 1964. Hasta 1969 no hubo una sentencia sobre aspectos laborales de la libre circulación (caso *Ugliola*⁴³) y fue en 1971 cuando la sentencia *Defrenne I*⁴⁴ inauguró el campo judicial de la igualdad de trato. También en 1969, la sentencia *Stauder*⁴⁵ declaró por primera vez que los derechos fundamentales forman parte de los principios generales del Derecho que la Comunidad respeta, inaugurando así una extensa jurisprudencia en

⁴⁰ Para un panorama general en la época, P. SAINT, "Employeurs et législations sur les accidents du travail en Communauté économique européenne", *Droit Social*, 5, 1966, pp.297 y ss.

⁴¹ Vid. A. MARTÍN VALVERDE, "La aplicación jurisdiccional del Derecho social de la Comunidad Europea", en VV.AA., *Política Social de la Comunidad Europea*, Vol.III, tomo I, MTSS, Madrid, 1992, p.52. En pp.53-58 un análisis más detallado de la jurisprudencia de esta época.

⁴² STJCE de 19.03.1964, *Unger*, asunto 75/63, Rec.1964, p.347.

⁴³ STJCE de 15.10.1969, *Ugliola*, asunto 15/69, Rec.1969, p.363.

⁴⁴ STJCE de 25.05.1971, *Defrenne*, asunto 80/71, Rec.1971, p.445.

⁴⁵ STJCE de 12.11.1969, *Stauder*, asunto 29/69, Rec.1969, p.419.

la que se ha ido identificando, paulatina aunque no pacíficamente, derechos fundamentales amparados por el Derecho comunitario.

Este desarrollo inicial en el ámbito de la Comunidad Económica Europea coincidió con el declive de los poderes de la Comunidad del Carbón y del Acero. El cambio de la coyuntura política en Francia, con el paso a la V República y la llegada al poder del general De Gaulle, supuso un freno para la idea de supranacionalidad que la Alta Autoridad encarnaba y se tradujo en la incapacidad de ésta para imponerse a los Estados miembros. El Consejo Especial de Ministros de 14 de mayo de 1959 rechazó los planes de la Alta Autoridad para afrontar la crisis del carbón. Todo ello dañó la imagen y la autoridad de la institución comunitaria, que se debilitó aun más como consecuencia de una situación similar en el sector del acero. Finalmente, el 8 de abril de 1965 se firmó en Bruselas el Tratado por el que se constituía un Consejo único y una Comisión única de las Comunidades Europeas, conocido como "Tratado de fusión". Es relevante en este panorama, por cuanto los poderes en materia social de la Alta Autoridad CECA no eran simétricos a los de la Comisión CEE y a los de la Comisión EURATOM.

Los otros dos grandes acontecimientos institucionales de este periodo fueron el nacimiento formal del Parlamento Europeo y el compromiso de Luxemburgo. El 30 de marzo de 1962, la Asamblea abandonó su nombre, adoptando el de Parlamento Europeo, que no sería formalizado en los Tratados hasta el Acta Única Europea. La razón esgrimida fue la diferencia de denominación en las lenguas oficiales de la Comunidad, si bien a nadie escapaba el significado simbólico del cambio. A su vez, la *crisis de la silla vacía*, desatada por De Gaulle al boicotear durante el año 1965 los Consejos de Ministros, paralizando así la maquinaria comunitaria, se resolvió mediante la adopción del "funesto"⁴⁶ Compromiso de Luxemburgo de 29 de enero de 1966.

En una época de bonanza económica, los Estados miembros hicieron escaso uso de los también escasos instrumentos que los Tratados constitutivos de las Comunidades ponían a su disposición. La significativa excepción era la libre circulación de trabajadores, que sin embargo a finales

⁴⁶ Vid. W. J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, "L'ordre juridique des Communautés Européennes et le droit international", *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, 5, 1975, p.243.

de los 60 empezaba a quedar obsoleta en su concepción⁴⁷. El cambio de coyuntura económica y política a finales de los sesenta y principios de los setenta, sin embargo, iba a desencadenar una alteración considerable del escenario social comunitario⁴⁸.

⁴⁷ Sobre los resultados de los primeros años de libre circulación, vid. B. VRILLON, "La libre circulation des travailleurs de la communauté économique européenne dans l'optique du comité consultatif de la libre circulation", *Droit Social*, 5, 1966, pp.279 y ss. Sobre el cambio de la realidad y la necesidad de adaptar la concepción de la libre circulación, más crítico, R. BONNET, "L'Europe du travail est-elle réalisée?", *Droit Social*, 3, 1969, p.168: "Le marché communautaire est caractérisé par le fait qu'un seul État, l'Italie, accuse de disponibilités de main d'œuvre susceptibles d'occuper un emploi dans un autre État membre (...). Les autres États membres de la CEE sont importateurs de main d'œuvre, mais à des degrés très divers (...). Dans l'ensemble de la Communauté on constate une progression de l'immigration spontanée au détriment de l'immigration organisée". P.171: "Jusqu'au présent et avec des résultats discutables, la libre circulation des travailleurs communautaires a seulement permis des transferts de main d'œuvre en vue de combler des déficits dans les marchés d'emploi. Elle devra élargir ses objectifs notamment dans le sens de la protection sociale, en favorisant les migrations qui permettent une progression dans la hiérarchie professionnelle. Ceci suppose un souci constant de formation d'une main d'œuvre qualifiée, la coordination des politiques nationales d'emploi, la volonté inébranlable de réaliser une politique européenne d'expansion dans le domaine économique et social (...). De grandes joies intellectuelles sont encore réservées aux théoriciens du droit social international; les économistes sociaux devront se contenter d'espérances plus modestes".

⁴⁸ Un escenario, con todo, cuya valoración no era unánime. Cfr. la opinión del Vicepresidente de la Comisión L. LEVI-SANDRI, "Realizzazioni e prospettive della politica sociale della Comunità Europea", *Rivista di Studi Europei*, 1970, pp.3-4: "Certi governi e certi ambienti imprenditoriali, ad esempio, hanno ritenuto che determinate azioni previste o intraprese esulassero dal quadro del Trattato, che la Commissione europea invadesse la sfera di competenza di autorità nazionali, s'interessasse a cose che non la dovrebbero riguardare. Per contro altre istanze, quali ad esempio il Parlamento Europeo e gli ambienti dei sindacati dei lavoratori, affermano l'esistenza di un *ritardo sociale* nei confronti di altre realizzazioni comunitarie, criticano una pretesa assenza di risultati concreti sul piano sociale, chiedono alla Commissione di far uso di maggiore immagnazione nel proporre i problemi e le relative soluzioni".