

# ANTECEDENTES SOCIALES DE LOS TRATADOS DE ROMA

José María Miranda Boto\*

Universidade de Santiago de Compostela

## Resumen

La integración comunitaria no surgió en el vacío ni la regulación de la materia social en un estadio supranacional representó una novedad absoluta en su momento. Cuando se firmaron los Tratados de Roma, varios documentos internacionales anteriores habían abordado la regulación de la política social. Desde el Tratado de la CECA hasta el Informe Spaak, se analiza esta cuestión en ellos, buscando antecedentes de lo que sería el embrión de la política social comunitaria.

**Palabras clave:** Comunidades Europeas; Política social comunitaria; Antecedentes; Informe Spaak

## Abstract

European integration did not come from void, nor was the social regulation in a supra-national level an absolute innovation in that time. When the Treaties of Rome were signed, several preceding international documents had engaged the regulation of social policy. Since the ECSC Treaty to the Spaak Report, this subject is analyzed through them, looking for precedents of what would become the sapling of EC social policy.

**Keywords:** European Communities; EC Social Policy; Background; Spaak Report.

## 1. Del Plan Marshall al Quai d'Orsay

Favorecidas y auspiciadas por el Plan Marshall<sup>1</sup>, numerosas propuestas de organizaciones internacionales vieron la luz en la Europa de la posguerra. Los diseños para reconstruir el continente adoptaron formas variadas y no

---

Recibido: 30/04/08. Aceptado: 22/05/08

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

<sup>1</sup> Sobre el Plan Marshall, vid. M. J. HOGAN, *The Marshall Plan*, Cambridge University Press, Cambridge, 1987, págs.26 y ss. para la relación con el proceso de integración europea; A.

estuvo la cuestión social ausente de estas consideraciones. Algunos de los mecanismos y de las nociones empleadas en estas organizaciones pasarían después a engrosar el acervo comunitario. Otros, por el contrario, serían descartados, considerando que su funcionamiento no auguraba nada prolífico para el futuro, como efectivamente sucedió en la mayoría de los casos.

La primera respuesta política vino del Benelux y dio origen al Tratado de Bruselas de 17 de marzo de 1948, por el que se creaba la Unión Europea Occidental, una organización fundamentalmente militar, pero que también contemplaba aspectos sociales. La vía militar reaparecería en el intento de creación de la Comunidad de Defensa, pero se revelaría poco afortunada. Este Tratado pretendía, entre otros fines, estrechar los lazos económicos, sociales y culturales y proclamaba en su artículo II la intención de los Estados de asociar sus esfuerzos, “por la vía de consultas directas y en el seno de Instituciones especializadas”, para elevar el nivel de vida de los pueblos y de hacer progresar de forma armoniosa las actividades nacionales en el terreno social. En este mismo precepto los Estados se obligaban a aplicar lo más pronto posible las recomendaciones de orden social que emanaran de dichas Instituciones y anunciaban el deseo de concluir convenios de Seguridad social<sup>2</sup>.

Con un número mayor de participantes vio la luz en París el 16 de abril de 1948 la Organización Europa de Cooperación Económica (OECE, que posteriormente se transformaría en la OCDE), haciendo mención expresa de su finalidad de respuesta a la oferta estadounidense lanzada por Marshall. Como su propio nombre indica, tenía finalidades eminentemente económicas<sup>3</sup> El contenido social se limitaba al artículo 8, donde se hablaba de la búsqueda del pleno empleo y la facilitación del movimiento de trabajadores<sup>4</sup>. El limitado

---

S. MILWARD, *The Reconstruction of Western Europe 1945-1951*, Methuen & Co, Londres, 1984, págs.90 y ss.

<sup>2</sup> Nótese la diferencia de instrumentos señalados: convenios interestatales para la Seguridad social, con fuerza de obligar de Tratados, y simples recomendaciones, en apariencia no vinculantes, para las cuestiones resueltas por la autoridad común supranacional.

<sup>3</sup> A. S. MILWARD, *The Reconstruction of Western Europe 1945-1951*, cit., pág.168, la considera el instrumento mediante el cual los Estados Unidos pretendían influir directamente en la reconstrucción europea. Su valoración negativa: “An international organization which annually repeated the same functions and, while on rare occasions it may have done something to influence the decisions of a particular government, for the most part existed only to record and reconcile those decisions and analyse their consequences?”.

<sup>4</sup> Sobre la primera configuración de la OECE, vid. J. RUEFF, “Le projet de communauté économique européenne”, *Lo Stato Sociale*, 7, 1957, pág.644 y C. URCIUOLI, “Il mercato comune europeo”, *Lo Stato Sociale*, 2, 1957, págs.162 y ss.

enfoque dado a esta organización internacional fue rechazado específicamente en algunas partes del Informe Spaak, pero el nacimiento en los albores del siglo XXI del método abierto de coordinación ha provocado la absorción por parte de la Comunidad de algunas de sus técnicas de actuación.

El Congreso de La Haya de mayo de 1948 supuso un hito considerable, por la importancia de los participantes y por ser el germen del que surgiría el Consejo de Europa. En este Congreso vio la luz una Resolución Económica y Social en la que se invitaba a las organizaciones de trabajadores y de empresarios a cooperar en las tareas de desarrollo y se urgía a los Gobiernos a elevar el nivel de vida, a promover la movilidad intraeuropea de la fuerza de trabajo con las debidas garantías y a coordinar sus políticas económicas para alcanzar el pleno empleo. El punto VI de la Resolución contenía una serie de objetivos últimos entre los que se contaba la coordinación de la legislación social. Entre las materias que quedaban reservadas para un futuro estudio se incluía la organización de las migraciones en Europa, las contribuciones sociales para la consecución del Plan Marshall y la progresiva eliminación de la competencia basada en disparidades salariales y de condiciones de trabajo.

El Tratado de Londres de 5 de mayo de 1949, por el que se creó efectivamente el Consejo de Europa, no llegó ni mucho menos tan lejos<sup>5</sup>. Su texto básico contenía una única mención en el Preámbulo al progreso económico y social y una referencia en el artículo 1 al acuerdo y a la acción común en materias económicas, sociales, culturales, científicas, legales y administrativas. El Consejo de Europa iniciaba así su andadura paralela a la de las Comunidades<sup>6</sup>, con las que sería frecuentemente comparado, normalmente en detrimento de éstas. Su tratamiento de los derechos fundamentales ha sido siempre una referencia para las Comunidades, si bien en el ensamblaje entre ambos ordenamientos no ha carecido ni carece de dificultades.

## **2. El primer intento: la CECA**

Ninguno de estos proyectos abordaba la cuestión de Alemania, dejada al margen como enemigo tradicional en todos los esquemas propuestos. El

---

<sup>5</sup> A. S. MILWARD, *The Reconstruction of Western Europe 1945-1951*, cit., pág.393, culpa al gobierno británico de haber trabajado desde los inicios de la organización para volverla inefectiva.

<sup>6</sup> Sobre su actividad social inicial, vid. R. DEL GIUDICE, "Politica sociale del Consiglio dell'Europa", *Rivista di Diritto del Lavoro*, 1957, págs.373 y ss.

9 de mayo de 1950, R. Schuman, ministro francés de Asuntos Exteriores, anunció su propuesta de situar el conjunto de la producción franco-alemana de carbón y acero bajo una Alta Autoridad común, en una organización abierta a la participación de todos los países de Europa. Frente a los grandes proyectos “generales” de los años anteriores, se proponía entonces una organización de carácter sectorial. En lugar de buscar la protección contra Alemania, se la invitaba a cooperar en pie de igualdad con su enemigo secular. En vez de caer en terreno baldío, esta propuesta iba a cambiar el panorama de las organizaciones internacionales y el de la propia Europa, abriendo el camino para algo completamente nuevo que rompía con el pasado.

Aunque hoy, desde la distancia, sean mayoritarias las loas hacia el logro del tandem Schuman-Monnet y su clarividencia al plantear una política de *pequeños pasos* y solidaridades de hecho, la acogida del Plan no fue ni mucho menos positiva. La hostilidad del gobierno de Moscú fue manifiesta, así como la de los partidos comunistas nacionales, que obedientemente denunciaron la iniciativa como un instrumento de Washington para la guerra antibolchevique. Si bien en la República Federal de Alemania el Plan fue recibido con entusiasmo, la reacción en Francia distó mucho de ello<sup>7</sup>. A pesar de todo, menos de un año después de la Declaración Schuman, el 18 de abril de 1951 Alemania, Francia, Italia y los tres Estados del Benelux suscribieron el Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, añadiendo una nueva organización internacional al panorama europeo, cuyo modelo institucional y competencial iba a diferir sustancialmente de todo lo planteado hasta el momento. Con el Tratado de París se iniciaba la integración europea.

El contenido social del Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, el primer Derecho originario de las Comunidades Europeas repetía los esquemas de su tiempo de unidad entre la concepción económica y social. Mucho de lo que se había sugerido, pero no plasmado, en otras organizaciones europeas encontró acomodo en el Tratado CECA. El Preámbulo

---

<sup>7</sup> Cfr. G. BIDAULT, *D'une Résistance à l'autre*, Les Presses du Siècle, Paris, 1965, págs.181-183: “Le pool charbon-acier ne suscita, ni au gouvernement, ni au Parlement l’enthousiasme qu’on s’est figuré après coup et que certains de ses adversaires du moment se sont, finalement, mis à partager (...). Si l’on veut se rendre compte d’une manière concrète des difficultés rencontrées, il suffit de se rappeler que le Plan Schuman, adopté par mon gouvernement le 9 mai 1950 n’a été ratifié par l’Assemblée Nationale que le 13 décembre 1951 (...). À droite et à l’extrême-gauche, comme chez les gaullistes, ce fut soit la réticence soit l’hostilité déclarée”.

recogía un objetivo ya tópico, la mejora del nivel de vida. El artículo 2 TCECA, dedicado a los fines de la Comunidad, se refería a la expansión económica, el desarrollo del empleo y la mejora del nivel de vida en los Estados miembros, garantizando la continuidad del empleo a pesar de las importantes transformaciones que se esperaba que sucedieran<sup>8</sup>. El artículo 3 TCECA, sobre las tareas de las instituciones comunitarias, incluía en su letra e) la promoción de la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de la mano de obra, permitiendo su igualación en el progreso, en las empresas situadas en su ámbito de actuación. El artículo 6 TCECA, a su vez, proclamaba la personalidad jurídica de la Comunidad, del cual se derivarían sus competencias en materia de relaciones exteriores, sin que esté del todo claro si tal era el efecto pretendido por los Estados firmantes<sup>9</sup>.

Figuraban a continuación las disposiciones institucionales que regulaban el funcionamiento de la Alta Autoridad, a la que aparecía vinculado un Comité consultivo de marcado carácter social, la Asamblea, el Consejo y el Tribunal<sup>10</sup>. La Alta Autoridad recibía el mandato de conseguir los fines marcados en el Tratado, mientras que la Asamblea únicamente ejercería facultades de control. Se establecía que el Consejo ejercería las competencias definidas en el Tratado en el modo dispuesto por éste, plasmándose así el principio atributivo. Los procedimientos de toma de decisiones en este Tratado, por su parte, otorgaban un papel preponderante a la Alta Autoridad, debiendo el Consejo otorgar su dictamen conforme en la mayoría de los casos y ocupándose la Asamblea únicamente de supervisar el proceso<sup>11</sup>.

El Título III contenía las “Disposiciones económicas y sociales” del Tratado. El artículo 46 TCECA, situado en el Capítulo I (“Disposiciones

---

<sup>8</sup> Cfr., pesimista, R. COINTRE, “La réadaptation des travailleurs dans le marché commun du charbon et de l’acier”, *Droit Social*, 11, 1957, pág.554: “Mais on ne saurait pas trop souligner que la réalisation des objectifs prévus par les auteurs du Traité en matière de réadaptation dépende d’une série de facteurs très divers, sur lesquels la Haute Autorité n’a que peu d’influence”.

<sup>9</sup> Vid. R. MONACO, “Le relazioni esterne della CECA”, *Lo Stato Sociale*, 8, 1957, págs. 734-5.

<sup>10</sup> Vid. J. RUEFF, “Institutions et Marché commun dans le Traité de la Communauté Européenne du Charbon et de l’Acier”, *Lo Stato Sociale*, 1, 1957, págs.17 y ss; P. REUTER, “Les institutions de la Communauté à l’épreuve”, *Droit Social*, 9, 1954, págs.518-523.

<sup>11</sup> Respectivamente, *ibidem*, págs.29-42 y 70-81. También, L. KOPELMANAS, “L’exercice de leurs pouvoirs par les institutions de la Communauté européenne du charbon et de l’acier”, *Droit Social*, 9, 1954, págs.524 y ss.

generales”), daba instrucciones a la Alta Autoridad sobre sus tareas. Concretamente en el plano social debía estudiar las posibilidades de recolocación de la mano de obra disponible como consecuencia de la evolución del mercado o de las transformaciones técnicas<sup>12</sup> y recoger la información necesaria para evaluar las posibilidades de alza de las condiciones de vida y de trabajo de la mano de obra de las industrias a su cargo y de los riesgos potenciales para esas condiciones de vida<sup>13</sup>. Otros artículos enfocaban los aspectos financieros de estas políticas de readaptación. El artículo 48 TCECA, además, preveía vías para la expresión de los intereses de los trabajadores de los sectores en integración.

El Capítulo VIII de ese mismo Título (artículos 68 y 69 TCECA) estaba dedicado íntegramente a los salarios y los movimientos de la mano de obra. Ahora bien, la referencia a los salarios lo era a la contra, para hacer constar que sus modos de fijación no estaban afectados por el Tratado<sup>14</sup>. Únicamente se reconocía una facultad de intervención en el caso de existencia de salarios anormalmente bajos como medida de competencia desleal. El precepto más importante en materia social era el artículo 69 TCECA, donde aparecía el embrión de lo que luego sería la libre circulación de trabajadores, limitada eso sí a los sectores integrados<sup>15</sup>. En líneas generales, este artículo establecía la prohibición de la discriminación por razón de nacionalidad en el empleo, el salario y las condiciones de trabajo, creaba las cualificaciones comunes, la puesta en común de ofertas y demandas de empleo y proclamaba la

<sup>12</sup> Vid. P. REUTER, *La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier*, LGDJ, Paris, 1953, págs.233-4.

<sup>13</sup> Sobre el ejercicio de este concreto poder, A. CARLES, “L'action de la Haute Autorité de la CECA en matière de sécurité du travail”, *Droit Social*, 2, 1957, pág.97.

<sup>14</sup> Cfr. P. J. S. SERRARENS, “La construction sociale de l'Europe”, *Droit social*, 11, 1954, pág.34: “Il est évident que le Traité n'a pas donné, qu'il ne pouvait pas donner à la Haute Autorité la compétence de régler par des mesures supranationales tout le système de salaires et des charges sociales dans les divers pays. Il n'aurait pas été adéquat de lui donner en main un levier qui pouvait diriger ce facteur important de l'économie des six pays”. La CECA como marco de un estudio comparado en la época en C. SAVOUILLAN, “Les salaires des ouvriers dans les industries de la Communauté”, *Droit Social*, 7-8, 1957, págs.405-418.

<sup>15</sup> Cfr. P. REUTER, *La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier*, cit., pág.229: “Quand il ne s'agit – ce qui est le cas ici – que d'une unification portant sur deux produits, il est impossible d'admettre d'une manière générale la liberté de la main d'œuvre employée dans les entreprises intéressées, sauf lorsque cette dernière possède une qualification technique confirmée. Toute autre solution entraînerait, sous couvert des industries mises en commun, des possibilités d'émigration qui ne peuvent être envisagées que dans le cadre d'un règlement économique plus général”.

necesidad de una articulación entre los diversos regímenes de Seguridad social, para evitar que supusiera un problema a la hora del desplazamiento.

En balance resulta difícil hablar de un gran contenido social en el Tratado CECA<sup>16</sup>. Sin embargo, comparado con cualquiera de los Tratados europeos de su época, la valoración ha de ser por fuerza diferente. Se había alejado de los nebulosos objetivos generales, de más relumbrón ciertamente, pero de más difícil conclusión y había centrado la atención en un sector específico, consiguiendo realizaciones concretas. Los poderes eran limitados, pero intensivos, a diferencia de lo que ocurriría en el futuro con el Tratado CEE. El 10 de agosto de 1952, la Alta Autoridad inició sus funciones<sup>17</sup>.

### **3. Tropiezos en el camino: la Comunidad Europea de Defensa y la Comunidad Política Europea**

Meses antes había tenido lugar en París, el 27 de mayo de 1952, la firma del Tratado por el que se creaba la Comunidad Europea de Defensa. En el marco de la guerra de Corea y con el miedo al comunismo en sus cotas más altas<sup>18</sup>, los firmantes del Tratado CECA dieron un paso más y se

---

<sup>16</sup> Con más detalle, C. LEGA, "Sicurezza sociale e problemi del lavoro nel trattato della CECA", *Il Diritto del Lavoro*, 1955, págs.162 y ss. Cfr. P. REUTER, *La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier*, cit., pág.234: "L'examen de toutes ces dispositions d'ordre social montre bien que si le Traité institue certaines garanties contre les risques sociaux qui résultent de ses dispositions, les améliorations sociales qu'il rendra possibles ne résulteront pas et n'auraient pas pu résulter d'une autre source que l'augmentation générale de la productivité et des ressources de la Communauté".

<sup>17</sup> Vid. C. LEGA, "Sicurezza sociale e problemi del lavoro nel trattato della CECA", cit., págs.170-1, para un balance, bastante positivo, de sus primeros años de actividad. Cfr. A. R. A. THEUNISSEN, "L'action de la Haute Autorité de la CECA en matière de logements", *Droit Social*, 4, 1956, pág.209, sintetizando en lo social: "Dans ce but, elle s'efforce d'améliorer les conditions de vie et de travail de la main d'œuvre et de permettre leur égalisation dans le progrès. Dans ce domaine, les actions entreprises par la Haute Autorité ont plus particulièrement porté sur le réemploi et la réadaptation des travailleurs, sur leur libre circulation à l'intérieur de la Communauté, sur la formation professionnelle, sur les problèmes d'hygiène et de médecine du travail, en fin sur le problème de logement". Para el caso concreto de la seguridad y salud, cfr. A. CARLES, "L'action de la Haute Autorité de la CECA en matière de sécurité du travail", cit., pág.96: "L'activité exercée en ce qui concerne la sécurité du travail constitue un exemple frappant de l'influence que peut avoir la Haute Autorité sur des problèmes qui ne sont pas, aux termes mêmes du Traité, de son ressort exclusif".

<sup>18</sup> Cfr. P-H. SPAAK, *Combates sin acabar* (traducción de F. Ximénez de Sandoval), Espasa-Calpe, Madrid, 1973, pág.172: "Muchos estadistas de Occidente han sido llamados durante los últimos veinte años, *padres de Europa o padres de la Alianza Atlántica*. Ninguno merece

dispusieron a crear un ejército europeo de 100.000 hombres, en el que se integrarían soldados alemanes. La reacción, política y popular, frente a este Tratado fue durísima, reapareciendo el temor a un rearme alemán que condujera nuevamente al desastre. Ninguna disposición de carácter social figuraba en este Tratado<sup>19</sup>.

La crítica acogida no fue tenida en cuenta y aun se pretendió un paso más audaz. Recogiendo el mandato del artículo 38 TCED, bajo la inspiración del Comité de estudios para la Constitución Europea y asesorada por un comité de expertos de la Universidad de Harvard, la Asamblea Común, presidida por P-H. Spaak, aprobó el 10 de marzo de 1953 un Proyecto de Tratado que contenía el Estatuto de la Comunidad Europea, conocido como el Tratado de la Comunidad Política Europea. Este texto, ambicioso en extremo en lo político, recogía en su artículo 2 sus fines, a la manera del Tratado CECA. Entre ellos se contaban promover la expansión económica, el desarrollo del empleo y la mejora del nivel de vida en los Estados miembros mediante el establecimiento de un mercado común, ya no sectorial sino de carácter general. Su Título III estaba dedicado a las competencias de la Comunidad y dentro de él el Capítulo V recogía las de carácter económico, donde quedaba incluida la materia social. Nuevamente no había autonomía de ésta, sino que era un aspecto más de la política económica general. La libre circulación de personas, formulada ya con esa expresión, era considerada como uno de los fundamentos del mercado común, pero sometida al pintoresco requisito de haber servido en las Fuerzas Europeas de Defensa o

---

ese título, pues corresponde plenamente a Stalin. Sin Stalin, sin su política agresiva, sin la amenaza que hizo planear sobre el mundo libre, la Alianza Atlántica jamás habría nacido y el movimiento para una Europa unida, englobando a Alemania, jamás hubiera conocido su asombroso éxito. En uno y otro caso, es un reflejo defensivo de los que hay en la base de esas dos realizaciones". En contra, J. MONNET en su discurso en Estrasburgo el 15 de junio de 1953: "Au cours du voyage que nous venons de faire aux Etats-Unis un journaliste m'a demandé: «Cette Europe que vous êtes en train de faire, elle résulte de la pression soviétique!» J'ai dit: «Non, l'Europe que nous sommes en train de faire n'est pas le fruit de la crainte. Elle est le résultat de la confiance que nous avons en nous-mêmes et de la certitude que si, enfin, les Européens comprennent ce qu'il y a chez nous de qualités communes et de capacité, nous établirons un monde occidental qui apportera à la civilisation tout entière, à la paix, à l'Amérique, à la Russie une sécurité qui ne pourrait pas être obtenue d'une autre manière»".

<sup>19</sup> Sobre esta abortada Comunidad, monográficamente, V. GAVÍN MUNTÉ, *La Comunidad Europea de Defensa (1950-1954). ¿Idealismo europeo o interés de Estado?*, Tesis Doctoral, Universidad de Barcelona, 2005.

haber nacido tras la entrada en vigor del Tratado. Por último, se creaba un Fondo europeo de readaptación que prefiguraba claramente lo que sería el Fondo Social Europeo en el Tratado CEE.

Tan avanzados proyectos se vieron relegados al olvido tras la derrota en la Asamblea Nacional francesa, el 30 de agosto de 1954, de la propuesta de ratificación del Tratado de la Comunidad de Defensa. Caída ésta, se hundió la Comunidad Política y también se desplomaron numerosos intentos sectoriales que se estaban fraguando contemporáneamente en materias tan dispares como la agricultura, la salud o los transportes. El pensamiento federalista y sectorial parecía haber entrado en una severa crisis.

#### **4. Spaak**

La salida vino de la mano de Spaak, quien en abril de 1955 había publicado un desafiante artículo titulado “Integración o decadencia”, en el que profetizaba un lúgubre futuro a la Europa desunida. Con la colaboración de los restantes gobiernos del Benelux, preparó un Memorando con fecha de 18 de mayo, en el que quedaba claro que la Integración europea debía incluir necesariamente un aspecto social, invitando a los otros socios de la CECA a avanzar. Alemania e Italia aceptaron rápidamente la propuesta, fuertemente apoyada por la Asamblea Común. A resultas de ello, y con notables reticencias por parte del gobierno francés que tropezaba con la oposición gaullista en el Parlamento, del 1 al 3 de junio de 1955 se celebró en Messina una conferencia que iba a abrir, definitivamente, el camino de la integración europea.

La resolución adoptada por los Ministros de Asuntos Exteriores, conocida como la “Declaración de Messina”, anunció solemnemente la intención de dar “un paso adelante” en la construcción de Europa. Dicho paso habría de darse en el terreno económico, pero ya en el párrafo segundo de la resolución se hablaba de la “gradual armonización de las políticas sociales”, vinculada como siempre al alza del nivel de vida de la población. Se recogía un gran objetivo, la creación de un mercado común europeo, que se establecería por pasos. Para ello era imprescindible el estudio de varios aspectos entre los que se contaban la armonización de las políticas sociales, la gradual introducción del libre movimiento de trabajadores y la creación de reglas de competencia leal que excluyeran cualquier discriminación por razón de nacionalidad. Como colofón a todo ello, “en lo que al campo social concierne,

los seis Gobiernos consideran imperativo estudiar la progresiva armonización de las normativas existentes en los diversos países, especialmente las relativas a tiempo de trabajo, pago de horas más allá de lo normal (trabajo nocturno, dominical y en festivos), duración de las vacaciones obligatorias y remuneración durante éstas”. Para el estudio de estas cuestiones y la preparación de una conferencia en la que se construiría un nuevo Tratado, se creó un comité de delegados gubernamentales, a la cabeza del cual fue nombrado Spaak. El Reino Unido, como miembro de la UEO y asociado de la CECA, fue invitado a participar<sup>20</sup>. El resultado de los trabajos de ese comité, desde el 9 de julio de 1955 hasta el 21 de abril de 1956, fue el conocido “Informe Spaak”.

El Informe exponía claramente sus propias limitaciones. Las respuestas dadas no eran las únicas posibles, ciertamente, pero eran coherentes entre sí, “un plan concreto de acción, que se presentaba como simple y practicable, a la vista de realizaciones inmensas, que llevarán tiempo, pero que pueden ser acometidas inmediatamente”. El gran objetivo quedaba claro desde el principio: el mercado común, al que se dedicaba la Parte Primera del Informe. Dentro de ese mercado común, de indiscutible naturaleza económica, aparecían salpicadas referencias a lo social y ya en el primer párrafo de desarrollo de la propuesta se señalaba como fin la mejora acelerada del nivel de vida. La libre circulación de trabajadores y su readaptación también eran tenidas en cuenta a la hora de perfilar el mercado.

El Título II, al considerar en su capítulo II la corrección de las distorsiones en el marco de una política de mercado común, señalaba la necesidad de que las cargas de Seguridad social no falseasen la competencia. Inmediatamente afirmaba que los salarios y los tipos de interés tenderían a igualarse a medida que la demanda de mano de obra y la circulación de capitales hiciesen variar los mercados. La libre circulación, progresivamente, favorecería esta igualación que “lejos de ser una condición previa para el funcionamiento de mercado común, es por el contrario una consecuencia”.

El germen de lo que sería la Política social comunitaria se hallaba en ese mismo Título II, dominando la sección dedicada a la aproximación de las

---

<sup>20</sup> Abandonó los trabajos en octubre de 1955 por su oposición a la unión aduanera y a la Comunidad de la Energía Atómica. Sobre las preocupaciones arancelarias, N. JUNCKER, “L’Inghilterra ed il Mercato Comune”, *Lo Stato Sociale*, 8, 1958, págs.834 y ss.

legislaciones<sup>21</sup>. Ahí se encuentran las tan conocidas afirmaciones sobre la armonización espontánea de los sistemas sociales y los niveles salariales, el ajuste de las condiciones de trabajo, etc., resultados todos de la progresiva liberalización del mercado de la mano de obra. El propio texto reconocía las dificultades de todo ello y señalaba que el protagonismo no debía ser exclusivamente gubernamental, remitiendo a los sindicatos parte de la tarea de aproximación<sup>22</sup>. Tres materias eran señaladas con un interés particular:

---

<sup>21</sup> "En ce qui concerne les conditions de travail, on concevrait difficilement le maintien de régimes sensiblement différents à l'intérieur d'un marché commun. La tendance spontanée à l'harmonisation des systèmes sociaux et des niveaux de salaire, ainsi que l'action des syndicats en vue d'obtenir un alignement dans les conditions de travail seront favorisées par la création progressive du marché commun. L'unification, qui devra naturellement s'opérer, sans porter atteinte dans aucun pays aux conditions de vie et de travail, contribuera en outre à faciliter considérablement la libéralisation progressive des mouvements de main-d'œuvre.

D'autre part, on ne peut sous-estimer la difficulté de régler ces problèmes par une action uniquement gouvernementale et suivant un calendrier fixé rigidement à l'avance. Un raccourcissement de la durée légale ou normale du travail hebdomadaire par exemple constitue en fait une augmentation de salaire. Or, les augmentations de salaire ne sont compatibles avec la stabilité des prix que si elles accompagnent un développement de la productivité ou si elles peuvent s'opérer par une augmentation de la part des salariés dans le revenu national. La procédure à mettre en oeuvre devra donner toutes les incitations nécessaires à profiter des circonstances pour opérer un rapprochement des conditions de travail; il s'agira en particulier d'orienter les mouvements de hausse de salaires compatibles avec la stabilité vers des formes qui assurent le rapprochement souhaité.

Les procédures devront permettre de tenir compte de la diversité des conditions économiques des traditions ouvrières ou de l'ensemble des éléments qui constituent une politique de relèvement du niveau de vie de la main-d'œuvre. C'est pourquoi il faudra confier à la Commission le soin de faire des propositions qui tiennent compte de la forme et du moment les plus favorables pour les changements à introduire. Comme pour la correction des distorsions, ces propositions devront, au cours de la première étape, recueillir l'unanimité des Etats membres, la majorité qualifiée, par la suite. A défaut d'accord la Commission devra, s'il y a un effet de distorsion, accorder à l'Etat le bénéfice d'une clause de sauvegarde. Même si les disparités existantes n'impliquaient pas de distorsions, il faudrait que les gouvernements fassent un effort spécial d'harmonisation progressive des régimes en vigueur, en ce qui concerne:

1. - le principe de l'égalité des salaires masculins et féminins;
2. - la durée hebdomadaire du travail au-delà de laquelle sont versées des majorations pour heures supplémentaires et le taux de ces majorations;
3. - la durée des congés payés.

La procédure d'harmonisation et d'application des clauses de sauvegarde décrite ci-dessus devrait trouver ses premières applications dans les domaines précités dès le début du fonctionnement du marché commun, c'est-à-dire en concordance avec l'application des différentes mesures qu'il implique."

<sup>22</sup> Vid. G. ZANGARI, "Fondamento ed efficacia del contratto collettivo di Diritto comunitario europeo", *Rivista di Diritto del Lavoro*, 1-2, 1975, págs.16 y ss, para una síntesis de las diversas teorías sobre esta participación y la capacidad negocial autónoma de los

igualdad salarial entre hombres y mujeres, duración semanal de la jornada de trabajo y duración de las vacaciones pagadas. Todo ello, eso sí, se sometía a las debidas precauciones sobre la diversidad de realidades nacionales, la estabilidad económica y las distorsiones que pudieran producirse.

El Título III del Informe estaba dedicado al desarrollo y la plena utilización de los recursos europeos. Bajo este rótulo se ubicaban las referencias a un Fondo de inversión (capítulo I), que se ocuparía, en materia social, de reconversiones, destinado principalmente a las empresas, y de un Fondo de readaptación (capítulo II), dirigido a los trabajadores, que anunciaban la configuración del primer Fondo Social Europeo. El capítulo III se dedicaba íntegramente a la libre circulación de los trabajadores, adoptando un enfoque basado en “condiciones económicas generales” en lugar de en “criterios técnicos complejos”. Tales condiciones eran el desarrollo de operaciones de reconversión o de creación de nuevas actividades, la correcta interpretación de la libre circulación como el derecho a responder a ofertas de trabajo en otro país y permanecer en él en las mismas condiciones que los nacionales y, finalmente, la prohibición de toda discriminación, todavía limitada a lo salarial. A diferencia de la CECA no se hacía distinción entre mano de obra cualificada y no cualificada, siempre dentro de un planteamiento de liberalización progresiva, distanciándose de los métodos de la OECE, cuyos resultados eran considerados débiles por los autores del Informe. Otro de los posibles mecanismos contemplados era la armonización de los sistemas de protección por desempleo. Se recogían claramente las dificultades de puesta en práctica de tan ambicioso diseño, tanto materiales como *espirituales*, con una referencia a los prejuicios existentes sobre la inmigración. Se ponía sin embargo de manifiesto que el escenario contemplado para el futuro era completamente nuevo y que debía por lo tanto ser encarado también de forma innovadora. El Informe concluía con una Parte Segunda dedicada al EURATOM, que hacía algunas referencias pasajeras a la seguridad y salud de los trabajadores en tan especial sector de actividad<sup>23</sup>.

---

interlocutores sociales europeos. Sobre la asociación de trabajadores y sindicatos en la construcción europea, J. MERIC, “Les aspects sociaux de la Communauté européenne du charbon et l’acier”, *Droit Social*, 9, 1954, págs.553-4.

<sup>23</sup> No era la futura Comunidad Europea de la Energía Atómica una excepción aislada en el panorama internacional. Vid. M. FRAGA IRIBARNE, “El impacto de la energía nuclear en la sociedad contemporánea”, *Revista de Estudios Políticos*, 92, 1957. De forma muy gráfica, cfr. pág.65: “Están creciendo como hongos las organizaciones regionales”. También, D. PEPY, “L’Euratom”, *Droit Social*, 1, 1957, págs.1-10.

La Conferencia de Ministros de Asuntos Exteriores en Venecia, el 29 y 30 de mayo de 1956, examinó el Informe, dándole su visto bueno. Encomendó a una Conferencia Intergubernamental, nuevamente presidida por Spaak, la redacción de dos Tratados, uno para el mercado común de carácter general y otro para la energía atómica. El castillo de Val Duchesse, cerca de Bruselas, sería el escenario inicial de los trabajos. Desde la OIT se encargó, a su vez, a un grupo de expertos, encabezados por el futuro Premio Nobel B. Ohlin, la elaboración de un informe sobre los aspectos sociales de la cooperación económica europea<sup>24</sup>. Vencidos todos los obstáculos tras meses de arduas negociaciones, el 25 de marzo de 1957 se firmaron en Roma los Tratados Constitutivos de la Comunidad Económica Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica.

## 5. ¿Frigidez social o el signo de los tiempos?

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 *frigidez 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 consecuencia de la orientación política liberal, conservadora o democristiana de los Gobiernos que habían firmado los Tratados<sup>25</sup>. Sin embargo, esta afirmación debe ser acogida con cautela. La mezcolanza 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 iniciales<sup>26</sup>.

<sup>24</sup> Vid. G. LYON-CAEN, *Droit social européen*, 1ª edición, Dalloz, París, págs.122 y ss.

<sup>25</sup> 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, págs.661 y ss.

<sup>26</sup> 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

En los Tratados de Roma, ciertamente, no iban a existir apenas bases competenciales propias para la materia social y únicamente aparecía delimitada 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 los Tratados y en muchos de sus episodios antecedentes, como se ha comprobado, cuando podía haber sido simple y llanamente omitida, como lo fueron tantos otros aspectos de la soberanía estatal. Los autores de los Tratados de Roma eran tan hijos de sus ideas como de su tiempo. El análisis de la orientación social de otras organizaciones internacionales contemporáneas, como pueden ser el Consejo de Europa, la Asociación Europea de Libre Comercio, o el COMECON, ofrecen un balance similar. La preocupación social, en definitiva, 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 todavía.

---

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.