

LA POLÍTICA SOCIAL DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Por FRANCISCO JAVIER CASAS ALVAREZ

Sumario: I. PLANTEAMIENTO DE LA POLÍTICA SOCIAL COMUNITARIA: 1. ¿Qué política social? Los objetivos de los Tratados. 2. Política social y otras políticas comunes. 3. Los objetivos definidos por las instituciones comunitarias.—II. LA LIBRE CIRCULACIÓN DE TRABAJADORES ASALARIADOS: 1. Las etapas del período transitorio. 2. El régimen definitivo de libre circulación. 3. La mano de obra procedente de terceros países. 4. Ampliación de las Comunidades y libre circulación.—III. LA SEGURIDAD SOCIAL DE LOS TRABAJADORES MIGRANTES: 1. Rasgos característicos del sistema comunitario. 2. Principios fundamentales. 3. Campo de aplicación del Reglamento 1408/71. 4. La incorporación de España al sistema comunitario.—IV. LA POLÍTICA EUROPEA DEL EMPLEO: 1. Los mecanismos creados para regular el empleo y su eficacia. 2. Los instrumentos financieros: artículo 56 CEEA y Fondo Social Europeo. 3. El Comité permanente del empleo y las Conferencias tripartitas. 4. La política común de formación profesional.—V. LA MEJORA DE LAS CONDICIONES DE VIDA Y DE TRABAJO: 1. Igualdad masculina-femenina. 2. Relaciones laborales. 3. Seguridad e higiene en el trabajo. 4. Jornada laboral y vacaciones. 5. Seguridad social. Presupuesto social europeo.—VI. LA PARTICIPACIÓN DE LAS FUERZAS SOCIALES EN LA CONSTRUCCIÓN COMUNITARIA.—VII. CONSIDERACIONES FINALES.—BIBLIOGRAFÍA.

I. Planteamiento de la política social comunitaria

Dos cuestiones de índole general aparecen cuando nos aproximamos al estudio de la política social comunitaria. La primera de ellas se refiere a la naturaleza misma de esta política, a la definición de sus características esenciales en base a los objetivos planteados y a la práctica seguida. En segundo lugar surge el interrogante acerca de las fronteras que delimitan el contenido de la política social en relación con los demás campos de actuación comunitaria. Problemas ambos íntimamente ligados y sobre los que nos detendremos brevemente.

1. ¿QUÉ POLÍTICA SOCIAL? LOS OBJETIVOS DE LOS TRATADOS

El liberalismo económico que inspiraba a los autores de los Tratados comunitarios les hizo concebir la idea de que la «expansión continua y equilibrada» (art. 2° CEE), que iba a conocer la economía de

los países miembros, el «progreso económico y social» (preámbulo CEE), consecuente a la liberación de los intercambios y al respeto de las normas de libre competencia, llevaría aparejada automáticamente «una elevación acelerada del nivel de vida» (art. 2 Tratado CEE, art. 2 CECA, art. 1 CEEA).

Desde esta perspectiva no ha de extrañarnos que el papel atribuido desde sus comienzos a la política social comunitaria no fuera más que un papel subsidiario, de «acompañamiento» de las grandes medidas dirigidas a profundizar en la construcción de ese gran mercado común europeo. La política social comunitaria había de ser, de esta forma, un valioso elemento auxiliar para alcanzar la plena movilidad de los factores de producción y para eliminar asimismo las distorsiones a la libre competencia entre empresas.

Consideradas a menudo como uno de los aspectos esenciales de la política social comunitaria, las normas en materia de libre circulación de trabajadores (arts. 48 a 51 CEE, art. 69 CECA, arts. 96 y 97 CEEA) constituyen de hecho los preceptos comunitarios dirigidos a garantizar el correcto ajuste de la oferta y de la demanda de mano de obra en el área comunitaria, concretando en este campo el principio general de no discriminación por razón de nacionalidad que consagra el Tratado de Roma en su artículo 7.º

A un objetivo semejante responde la creación por el Tratado CEE del Fondo Social Europeo (o las ayudas previstas en los arts. 56 y 58 del Tratado CECA), con la misión concreta de «promover en el interior de la Comunidad las facilidades de empleo y la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores» (art. 123 CEE) y el expreso deseo de impulsar el desarrollo de una política común de formación profesional (art. 128 CEE).

Por otro lado, gran parte de los principios inscritos en el capítulo correspondiente a la política social del Tratado (tercera parte, título III) responden a una manifiesta preocupación de eliminar obstáculos a la libre competencia. Así, tanto el principio de la igualdad de remuneraciones masculinas y femeninas (art. 119), como el de equivalencia de los regímenes de vacaciones pagadas (art. 120) o el de homogeneización de la remuneración por horas extraordinarias (Protocolo al Tratado CEE relativo a Francia) fueron incorporados al Tratado por iniciativa de los negociadores franceses, que estimaban que el hecho de disponer de una legislación más avanzada en estas materias habría de resultar perjudicial para la competitividad de las empresas de su país.

Esta preocupación no resulta, sin embargo, novedosa. El artículo 68 del Tratado CECA autorizaba ya a la Alta Autoridad a intervenir e imponer multas de consideración en el supuesto de que advirtiera «la fijación de precios anormalmente bajos» por parte de empresas, como consecuencia de la imposición de salarios claramente inferiores al nivel medio en la región, o la existencia de distorsiones económicas de-

rivadas de modificaciones habidas en la financiación de la seguridad social y otros.

Con estos datos en la mano podríamos sentirnos tentados de concluir afirmando llanamente la inexistencia de una verdadera política social comunitaria, y la inclusión más bien bajo este epígrafe de una serie de medidas más o menos alejadas de una estricta preocupación social, dirigidas en realidad a homogeneizar costos y mejorar los mecanismos del mercado de mano de obra.

Sin embargo, la evolución de la situación económica y social en la Comunidad, unida a la práctica seguida por las instituciones en los últimos años, nos obligan a matizar ciertamente estas consideraciones. Frente al análisis de los textos —y quizá de buena parte de las intenciones—, se alza una realidad más rica y compleja, aunque ello no siempre se haya traducido en un mayor contenido.

En primer lugar hemos de señalar la importante actividad desarrollada en este campo por la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA), cuya acción en materia de readaptación profesional de trabajadores y de construcción de viviendas sociales, por ejemplo, muestra por parte de la Alta Autoridad quizás no un deseo de ir más allá de lo previsto por el Tratado, pero sí una voluntad política de responder de forma activa a algunas de las más urgentes necesidades planteadas a los trabajadores del sector carbo-siderúrgico.

En segundo lugar indicáramos la progresiva toma de conciencia de amplios sectores sociales en la Europa comunitaria, que ha llevado a los sindicatos de los países miembros (la mayoría de ellos encuadrados hoy en la Confederación Europea de Sindicatos) a tratar de reafirmar su presencia en las instancias comunitarias y a exigir la progresiva toma en consideración de sus opiniones; bien es verdad que la existencia de distintas corrientes ideológicas en el seno del sindicalismo europeo supone, en todo caso, un elemento debilitador de esta presencia.

Otro elemento importante en la definición de esta práctica social comunitaria viene constituido por la labor que realiza el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, que no ha dudado en avanzar mucho más que lo que la pura interpretación literal de los textos comunitarios podía hacer pensar. La utilización del método teleológico, que supone basar su argumentación en «los objetivos sociales de la Comunidad» (1), y en particular la igualdad de trato y el principio de no discriminación ha sido especialmente desarrollada por el Tribunal en materia de trabajadores migrantes; la sentencia Nonnemacher (2) lo expresaba de esta forma: «en la duda (los textos comunitarios) deben ser interpretados en el sentido de que tienden a evitar que la situación jurídica de los trabajadores migrantes se vea desfavorecida».

El mismo desarrollo de las Comunidades ha impulsado finalmente

(1) Sentencia 8 de abril de 1976. Asunto Defrenne 43/75.

(2) 9 de junio de 1964. Asunto 93/63. Repertorio 1964, p. 557.

también a las propias instituciones comunitarias a avanzar con mayor decisión por la vía que, de forma un tanto abstracta, marcaban los Tratados al referirse a la *mejora de las condiciones de vida y de trabajo de la mano de obra* (art. 117 CEE), a la protección de la higiene y seguridad del trabajo (art. 55 CECA, art. 118 CEE, arts. 30 a 39 CEEA) (3) o a la colaboración entre los Estados miembros en materia social (art. 118 CEE, arts. 46 y 48 CECA).

Durante años, las altas tasas de crecimiento económico encubrieron los defectos estructurales que iba produciendo esa ausencia de política social, esa concepción de la política social como una política subsidiaria de las demás. Pero con la crisis y la recesión se agudizan las contradicciones y se manifiestan las insuficiencias de un sistema que confía la realización del progreso social a la espontaneidad del libre juego de los factores económicos en presencia. Los desequilibrios regionales, la muy preocupante deterioración del empleo, el surgimiento de «focos» de marginados sociales —emigrantes, jóvenes, mujeres, trabajadores maduros, etc.—, y las desigualdades en la distribución de la riqueza pusieron de manifiesto la necesidad de definir a nivel comunitario unos objetivos sociales concretos y de emprender las acciones necesarias para alcanzarlos.

La Resolución del Consejo sobre el programa de acción social en 1974, las distintas modificaciones intervenidas en el Fondo Social Europeo para hacer él un elemento promotor del empleo, las acciones emprendidas en materia de trabajadores migrantes, la creación del Fondo de Desarrollo Regional, los intentos por asociar a las fuerzas sociales a la construcción europea y la adopción de otras medidas de interés —como veremos más adelante— tratan de aportar respuesta a estas preocupaciones, aunque todo ello se vea envuelto en una situación contradictoria: a pesar de la gravedad de la situación del empleo, el presupuesto del Fondo Social Europeo no supera el 5 por 100 del presupuesto comunitario; la insuficiente dotación del Fondo Regional ha provocado un serio enfrentamiento Consejo de Ministros-Parlamento europeo, y se anuncia ya otro para el próximo año; en materia migratoria los Estados miembros no han sido aún capaces de ponerse de acuerdo sobre alguna medida para combatir la emigración clandestina; distintas concepciones en los Gobiernos de los Estados miembros siguen paralizando aún una efectiva participación de las fuerzas sociales en la construcción comunitaria...

¿Se ha convertido la política social comunitaria en un «apagafuegos»? Ciertamente hay algo de esa «política de bombero», pero no es menos cierto que vivimos un proceso evolutivo. Podemos afirmar que nos encontramos de hecho ante una política que, exigüamente concebida en los Tratados, está siendo progresivamente impulsada en la práctica por la acción coincidente de las fuerzas sociales y de las

(3) Solamente el Tratado Euratom se detiene en detalle en la puesta en marcha de un programa de «protección sanitaria» dirigido a la población en general y a los trabajadores del sector en particular.

propias instituciones comunitarias, y se dibuja así como una política con entidad propia; de ser soporte eficaz de las demás políticas comunitarias, la política social se transforma poco a poco en punto de referencia obligado de todas ellas.

2. POLÍTICA SOCIAL Y OTRAS POLÍTICAS COMUNES

La segunda de las cuestiones que nos planteábamos está muy directamente relacionada con esa progresiva toma de conciencia a que nos hemos referido.

Concebida en sus inicios como una política más a la que debían prestar atención las instituciones comunitarias, poco a poco ha ido haciéndose evidente la dificultad de establecer límites estrictos a su campo de actividad.

No creemos que pueda afirmarse hoy día que las Comunidades europeas estén siendo un instrumento activo de redistribución de la riqueza—las diferencias entre regiones ciertamente no disminuyen—, pero es un hecho real que las instituciones comunitarias han comprendido la necesidad de tener en cuenta los objetivos sociales en la elaboración y realización de las demás políticas comunes.

El 13 de marzo de 1969 el Consejo de Ministros debatía ya el «primer informe sobre las correlaciones entre la política social y las demás políticas de la Comunidad», presentado por la Comisión meses antes, llegando a la conclusión de que «es necesario garantizar que las distintas medidas económicas no sean concebidas ni aplicadas sin tener en cuenta, desde su elaboración, las exigencias sociales».

Las preocupaciones sociales no estuvieron ausentes en los orígenes de la *política agrícola común*, y así encontramos entre los objetivos que el artículo 39 del Tratado CEE asigna a esta política el de «garantizar un mínimo de vida equitativa a la población agrícola» y la necesidad de tener en cuenta «el carácter específico de la agricultura, derivado de la estructura social agrícola». Por otra parte, el Consejo ha adoptado medidas encaminadas a la modernización de las explotaciones agrícolas, a la mejora de cualificación profesional de las personas que trabajan en la agricultura y a la solución de los problemas concretos que plantea la agricultura en determinadas zonas, como son las de montaña.

La *política regional* se halla íntimamente ligada a la política social, ya que son en definitiva las preocupaciones sociales las determinantes a la hora de elaborar una política regional tendente a suprimir desequilibrio. Inscrito en el preámbulo del Tratado CEE el objetivo de «reducir el desfase existente entre las distintas regiones y el retraso de las menos favorecidas», la política regional ha encontrado su instrumento natural de intervención con la creación en 1975 del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (4), que viene a incidir específicamen-

(4) Reglamento (CEE) núm. 724/75. JOCE núm. L. 73 de 21 de marzo de 1975.

te en la notable labor que en este campo venía desarrollando el Banco Europeo de Inversiones.

Un paso más en esta interrelación ha venido dado por la última modificación del Fondo Social Europeo (5), que obliga a tener en cuenta, para la distribución de ayudas, los mismos criterios regionales y de definición de zonas desfavorecidas que utiliza para su actividad el Fondo de Desarrollo Regional.

La defensa de la calidad de vida y la protección del medio natural figuran asimismo entre los objetivos de la política comunitaria del *medio ambiente*, esbozada por la Comisión en 1971, como forma de mejorar el medio ambiente humano. Consciente de la importancia del tema, el Consejo aprobó en 1973 y posteriormente en 1977 sendos programas de acción con vistas a reducir la contaminación y a mejorar el medio ambiente en el trabajo.

En materia de *política de transportes*, el Consejo adoptó ya en 1965 una decisión relativa a la armonización de ciertas disposiciones sociales con especial incidencia sobre la competencia en materia de transportes por ferrocarril, carretera y vías navegables, que ha venido seguida esencialmente del reglamento 543/69, relativo a la armonización de determinadas disposiciones en materia social en el campo de los transportes por carretera (6) y de otras propuestas en materia de transporte de mercancías por vía navegable.

Las acciones emprendidas por las Comunidades en materia social tienen, en muchos casos, relación directa con medidas de *política industrial*, esencialmente en lo que se refiere a la reestructuración de sectores y readaptación de trabajadores, mejora de las condiciones de trabajo y participación de los trabajadores en la empresa.

Finalmente señalaremos la necesaria conexión existente entre la *política económica y monetaria* y la política social. Los objetivos a corto o medio plazo de la política económica tienen repercusiones directas sobre la evolución de la situación social en la Comunidad. Citemos, a modo de ejemplo, la directiva del Consejo de 5 de marzo de 1974, tomada sobre la base del artículo 103 del Tratado CEE y referida a la estabilidad, el crecimiento y el pleno empleo en la Comunidad, y que obliga a los Estados miembros a dotarse de los medios necesarios para controlar la evolución de la coyuntura.

3. LOS OBJETIVOS DEFINIDOS POR LAS INSTITUCIONES COMUNITARIAS

La Conferencia en la cumbre de diciembre de 1969 en La Haya se mostró sensible ya a la necesidad de coordinar (7) las políticas sociales de los Estados miembros como imperativo para avanzar hacia la unión económica y monetaria.

Pero el verdadero impulso a la política social comunitaria procede

(5) JOCE núm. L. 337 de 27 de diciembre de 1977.

(6) JOCE núm. L. 67 de 20 de marzo de 1972.

(7) El comunicado final habla de «concertar».

de la cumbre de jefes de Estado o de Gobierno celebrada en París en octubre de 1972. Preocupados por la imagen mercantilista que irradiaban las Comunidades, los participantes en la cumbre —entre los que se encontraban por vez primera británicos, daneses e irlandeses— constataron la relación estrecha que debía existir entre la realización de la unión económica y monetaria y el progreso social.

El reconocimiento solemne de la importancia del desarrollo de una política social comunitaria coherente debe venir acompañado de la creciente *participación de las fuerzas sociales* en las decisiones económicas y sociales de la Comunidad (Declaración, cap. 6). Esta participación, en opinión de los jefes de Estado y de Gobierno, ayudaría a integrar los aspectos sociales en el conjunto de las políticas comunitarias.

El preámbulo de la declaración de la Conferencia expresa esta nueva aproximación al tema social en términos que suponen una seria puesta en cuestión de la orientación precedente, en la idea de acercar la construcción comunitaria al ciudadano: «la expansión económica, que no es un fin en sí mismo, debe permitir prioritariamente atenuar la disparidad en las condiciones de vida. Debe proseguirse con la participación de todas las fuerzas sociales. Y debe traducirse en una mejora tanto del nivel de vida como de la calidad del mismo» (Declaración, punto 3).

Un año antes de esta Conferencia, el 17 de marzo de 1971, la Comisión había presentado un documento titulado «Orientaciones preliminares para un programa de política social comunitaria» en el que señalaba estos mismos aspectos de una forma especialmente precisa: «para alcanzar un mayor grado de coherencia entre los objetivos sociales planteados y las medidas adoptadas en materia económica, y con el fin de garantizar a estas últimas la mayor eficacia posible, es fundamental no sólo que las políticas económicas tengan ampliamente en cuenta los objetivos sociales, sino que, además, estas políticas se articulen unas a otras en el marco de un programa de conjunto, coordinado, a nivel de la Comunidad. Será necesario que este programa incluya todos los factores que concurren en un desarrollo armónico y equilibrado, teniendo en cuenta las grandes diferencias culturales aún existentes. Debe quedar claro que las opciones (...) deberán ser objeto de amplios debates democráticos. Se trata no sólo de una preocupación ética o política, sino de la preocupación por garantizar el respeto a la disciplina colectiva, respeto inconcebible sin una participación efectiva de los ciudadanos en su elaboración y en su control» (8).

Si la crisis y la recesión en la Comunidad van a agudizarse gravemente a partir de los años 1973-74, ya en 1971 se manifiestan signos inquietantes de la deterioración del empleo. De hecho, la reforma que tiene lugar en febrero de 1971 del Fondo Social Europeo viene a tra-

(8) SEC (71) 600 final. Bruselas, 17 de marzo de 1971.

tar de dar respuesta —limitada, bien es verdad— a estas preocupaciones, en la línea de transformarlo en un instrumento ágil y flexible de la política comunitaria del empleo. En sus «Orientaciones preliminares» la Comisión insiste sobre «el sensible crecimiento en el número de los parados» y «la necesidad de un esfuerzo común voluntario y coordinado», y destaca lo que entiende deben ser los tres grandes objetivos sociales : el pleno y mejor empleo (9), una mayor justicia social y una mejor calidad de vida; en función de estos objetivos plantea al Consejo —y reitera en un nuevo documento hecho público en 1973, «Orientaciones para un programa de acción social»— una serie de acciones prioritarias a poner en funcionamiento durante los años siguientes.

El 21 de enero de 1974, el Consejo de Ministros aprobaba finalmente la «Resolución sobre un programa de acción social» (10). Aunque no mantuvo exactamente todas las propuestas presentadas por la Comisión, el Consejo se comprometía a tomar las medidas necesarias para alcanzar, durante una primera fase —hasta 1976—, los objetivos siguientes:

- La realización del pleno y mejor empleo en la Comunidad.
- La mejora de las condiciones de vida y de trabajo.
- La participación creciente de las fuerzas sociales en las decisiones económicas y sociales en la Comunidad, y de los trabajadores en la gestión de las empresas.

Para ello, el Consejo enumeraba una serie de acciones prioritarias, ordenadas en tres etapas, y sobre las que enunciaba su voluntad de adoptar las medidas necesarias sobre la base de las propuestas de la Comisión:

a) Primera fase (propuestas que ya estaban presentadas por la Comisión):

1. Ayudas para migrantes y minusválidos procedentes del Fondo Social Europeo.
2. Programa de acción en favor de los minusválidos en economía de mercado.
3. Creación de un Comité general europeo de la seguridad en el trabajo y extensión de las competencias del Organismo permanente para la seguridad y salubridad en las minas de hulla.
4. Directiva encaminada a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre la aplicación del principio de igualdad de remuneraciones masculinas y femeninas.

(9) Entendido como el empleo cualitativamente mejor adaptado al bienestar colectivo y a la promoción personal.

(10) JOCE núm. C. 13 de 12 de febrero de 1974, p. 1.

5. Generalización en 1975 de la semana laboral de cuarenta horas y —en 1976— de las cuatro semanas de vacaciones anuales.
6. Creación de una Fundación europea para la mejora del medio ambiente y de las condiciones de vida y de trabajo.
7. Directiva respecto de la aproximación de legislaciones de los Estados miembros sobre los despidos colectivos.

b) Segunda fase (propuestas que debían ser presentadas por la Comisión antes del 1 de abril de 1974):

1. Primer programa de acción relativo a los migrantes.
2. Creación de un Centro europeo de formación profesional.
3. Directiva encaminada a armonizar las legislaciones respecto del mantenimiento de derechos en caso de cambio de titularidad en la empresa y en particular en caso de fusión.

c) Tercera fase (propuestas a formular antes de finales de 1974):

1. Concertación apropiada de las políticas de empleo de los Estados miembros y cooperación de los servicios nacionales de empleo.
2. Programa de conjunto en favor de los trabajadores migrantes de los países miembros y de países terceros.
3. Puesta en marcha de una política común de formación profesional.
4. Garantías de igualdad entre hombres y mujeres respecto del acceso al empleo, a la formación profesional y a las condiciones de trabajo, incluidas remuneraciones.
5. Establecimiento de una concertación apropiada de las políticas de protección social de los Estados miembros.
6. Puesta en marcha de un primer programa de acción respecto de la higiene, la seguridad en el trabajo, la salud de los trabajadores y la ordenación de las tareas.
7. Realización, en colaboración con los Estados miembros, de diversas medidas de lucha contra la pobreza por medio de proyectos-piloto.
8. Impulso de la participación progresiva de los trabajadores o de sus representantes en la vida de las empresas.
9. Desarrollo de la participación de las fuerzas sociales en las decisiones económicas y sociales de la Comunidad.

En los próximos capítulos analizaremos el estado de aplicación de este programa de acción social (11). El Consejo ha adoptado disposiciones sobre la mayor parte de los temas reseñados, si bien no siem-

(11) Véase respuesta de la Comisión a la pregunta escrita del parlamentario M. Jahn sobre este tema. JOCE núm. C. 200 de 22 de agosto de 1977, p. 1.

pre estas medidas han respondido a las declaraciones de intención ni han ido todo lo lejos que parecía querer desprenderse de la declaración de la cumbre de París.

Para entender la timidez con que algunas de estas acciones parecen haber sido emprendidas, debemos, en todo caso, tener bien presente la declaración que el propio Consejo de Ministros hacía en el preámbulo de su resolución de enero de 1974: «la política social de la Comunidad debe realizar una función propia y aportar una contribución esencial a la realización de los objetivos antes citados, por medio de medidas comunitarias o por la determinación comunitaria de objetivos para las políticas sociales nacionales, *sin buscar por ello regular de una forma uniforme todos los problemas sociales ni transferir a nivel comunitario responsabilidades asumidas más eficazmente a otros niveles*». En una palabra, la actuación comunitaria sólo debe producirse cuando se revela como el mejor de los medios posibles para aproximarse a los objetivos comunitarios; a excepción de este supuesto, los Estados miembros podrán seguir conservando celosamente todas sus competencias en la materia.

II. La libre circulación de trabajadores asalariados

Considerada como una de las cuatro libertades fundamentales de la Comunidad —junto con la libre circulación de mercancías, de capitales y la libre prestación de servicios— la libre circulación de personas encuentra su fundamento jurídico en los artículos 48 y siguientes del Tratado CEE.

Aunque el término «personas» designa no sólo a los trabajadores asalariados, sino también los autónomos (englobados en el Tratado bajo el epígrafe «libertad de establecimiento»), nuestro estudio se centrará en los primeros, que constituyen el aspecto más importante desde el punto de vista de la política social comunitaria.

Señalemos, en todo caso, que la libertad de establecimiento significa la instalación de un trabajador no asalariado en el territorio de otro Estado miembro, beneficiándose de la igualdad de trato con el nacional, y que las profesiones liberales se ven igualmente afectadas por las normas de libre prestación de servicios, que suponen el desplazamiento temporal a otro Estado miembro, con el fin de prestar un servicio. El respeto de ambos principios exige una importante labor coordinadora de las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros, de las que se refieren al orden público, seguridad pública y sanidad pública, y en particular aquellas relativas al reconocimiento mutuo de diplomas y títulos.

Así pues, nos centraremos en el tema de los trabajadores asalariados, eje fundamental de las disposiciones sobre libre circulación de personas y motivo de reflexión sobre el grado de integración del mercado comunitario. Analizaremos en primer lugar el proceso que

siguió la implantación progresiva de las normas comunitarias para pasar a continuación a considerar el régimen definitivo, tal como existe actualmente.

1. LAS ETAPAS DEL PERÍODO TRANSITORIO

La libre circulación de trabajadores, definida en el artículo 48 del Tratado CEE como principio que implica «la abolición de toda discriminación, basada en la nacionalidad, entre los trabajadores de los Estados miembros, respecto del empleo, la remuneración y las demás condiciones de trabajo» fue realizada progresivamente en la Comunidad a lo largo de un período transitorio, que culminó el 15 de octubre de 1968 con la aprobación del Reglamento 1612/68, que establece el régimen definitivo.

El artículo 48 se refiere a los trabajadores asalariados en el sentido amplio del término, generalizando así (12) un derecho que en el ámbito del carbón y del acero sólo venía reconocido para los trabajadores «de confirmada cualificación» (art. 69 CECA), o en el campo nuclear para «los empleos cualificados» (art. 96 CEEA). De esta forma, la libre circulación de los trabajadores cualificados de estos sectores se rige hoy día por sus normas específicas, mientras que la de los no cualificados de esos mismos sectores está sometida a las normas generales establecidas en el Tratado CEE y las disposiciones adoptadas en aplicación de éste.

La idea de aplicación progresiva de la libre circulación viene desarrollada en el artículo 49 CEE, concretando así el principio general que impone la aplicación del Tratado. La libre circulación fue realizada en tres etapas sucesivas:

1.1 *Prioridad del mercado nacional e igualdad de trato* (13)

Completado por una Directiva de 16 de agosto de 1961, el Reglamento número 15 de 1961 autorizaba a todo nacional de un Estado miembro a ocupar un empleo asalariado en el territorio de otro Estado miembro, en el caso de que no existiera mano de obra apta para ocupar ese empleo en el territorio de este último Estado. La prioridad del mercado nacional quedaba limitada sin embargo a un plazo de tres semanas a partir del cual el empresario podía recurrir a trabajadores de otros Estados.

Desde el momento en que ocupaba un empleo, el trabajador comunitario quedaba equiparado al nacional en cuanto al trato, comprendiendo por ello los salarios y otras condiciones de empleo y trabajo, los derechos sindicales y la utilización de los servicios de empleo.

(12) Rapport des Chefs de délégation aux ministres des affaires étrangères Bruxelles 21 avril 1956.

(13) Reglamento número 15 de 1961. JOCE núm. 57 de 26 de agosto de 1961, p. 1073.

El trabajador quedaba también autorizado a llevar con él a su cónyuge e hijos menores, lo que no constituía más que una solución parcial al tema de la reagrupación familiar.

1.2 *Prioridad del mercado europeo* (14)

La nueva reglamentación suprimió, a partir de 1964, el plazo de tiempo durante el que debía estar vacante un empleo para que un trabajador de otro Estado miembro pudiera concurrir al mismo, y ampliaba la igualdad de trato a aspectos como el acceso a la formación profesional, a los centros de readaptación profesional y a la vivienda, en las mismas condiciones que los trabajadores nacionales.

Se extiende asimismo el derecho de reagrupación familiar a todos los descendientes o ascendientes a cargo, incluyendo para el cónyuge e hijos el derecho a ocupar un empleo asalariado.

Una excepción a la libre circulación viene contemplada en el artículo 2.º del Reglamento 38/64, la llamada «cláusula de salvaguardia». Se trata de un derecho de suspensión reconocido a los Estados miembros en el caso de que existiera un excedente de mano de obra en una región o profesión. Con la única obligación de notificarlo razonadamente a la Comisión —y con ciertas excepciones para determinados casos, como los fronterizos—, el Estado miembro tenía derecho a cerrar la inmigración en tal supuesto, y por un tiempo máximo de quince días desde que la oferta de trabajo se hiciera pública.

1.3 *El libre acceso al empleo*

El Reglamento 1612/68 y la directiva de la misma fecha de 15 de octubre de 1968 (15), concretan la realización íntegra de la libre circulación y precisan al mismo tiempo los mecanismos y procedimientos que han de garantizar la puesta en contacto y compensación rápida de las ofertas y demandas de trabajo en los Estados miembros.

El artículo 1 del Reglamento suprime el permiso de trabajo para los trabajadores de los Estados miembros, al equipararlos a los trabajadores nacionales.

La cláusula de salvaguardia del Reglamento 38/64 es reemplazada por un mecanismo comunitario (art. 20 del nuevo Reglamento) por el que, en la hipótesis de perturbaciones graves del mercado de trabajo en una región o profesión, el Estado miembro necesita *solicitar la autorización* de la Comisión para suspender parcial o totalmente los mecanismos de compensación.

(14) Reglamento núm. 38 de 25 de marzo de 1964 y Directiva núm. 64/240 de igual fecha, JOCE núm. 62 de 17 de abril de 1964, p. 965 y ss.

(15) Reglamento núm. 1612/68 y Directiva núm. 360/68, JOCE núm. L. 257 de 19 de octubre de 1968.

2. EL RÉGIMEN DEFINITIVO DE LIBRE CIRCULACIÓN

La realización definitiva de la libre circulación de trabajadores, tal como ha venido concretada por el Reglamento 1612/68, supone la garantía plena del respeto a los principios enumerados en el artículo 48 del Tratado.

En cuanto al *desplazamiento*, se reconoce a los trabajadores y su familia el derecho de abandonar su país y dirigirse a otro con el fin de desarrollar una actividad asalariada, sin más requisito que la presentación del carnet de identidad o pasaporte. Se entiende que el trabajador dispone de un periodo de tres meses para encontrar un empleo (16). A la expiración de este plazo, sin haber encontrado un empleo, la persona podría ser invitada a abandonar el territorio.

Los trabajadores comunitarios y los nacionales quedan situados en el mismo plano de igualdad en cuanto al *acceso a cualquier actividad asalariada*. La única condición que admite el Reglamento 1612/68 como legítima a la hora de acceder a un empleo, es la de que la naturaleza de ese empleo pueda requerir conocimientos lingüísticos determinados (art. 3.º, párrafo 1), o respecto de los empleos de la Administración Pública (art. 48, 4, Tratado CEE).

Además, el Reglamento garantiza el respeto al principio de la *igualdad de trato* en cuanto a las *condiciones de empleo y de trabajo*; tanto en lo que se refiere a remuneración, despido y reemplazo, como respecto del derecho de afiliación sindical y ejercicio de derechos sindicales, acceso a la formación profesional, a la vivienda y otros.

El Tribunal de Justicia de las Comunidades ha realizado una amplia interpretación en cuanto al respeto al principio de igualdad de trato. Así, en su sentencia en el asunto Cristini (17), el Tribunal ha afirmado que el párrafo 2 del artículo 7.º del Reglamento 1612/68 garantiza al migrante la igualdad respecto de cualquier tipo de ventajas sociales, estén directamente ligadas al empleo o no, y entre ellas el derecho a beneficiarse de las tarjetas de reducción para los billetes en ferrocarril para las familias numerosas.

Por otra parte, el derecho a la residencia en un Estado miembro viene acompañado del derecho de mantener la *residencia en un Estado miembro después de haber ocupado en él un empleo* (esto es, tras el cese de toda actividad).

El conjunto de estos derechos está sometido, sin embargo, a una *reserva* de carácter general fundada en la protección al *orden público, seguridad pública o sanidad pública*. En esta materia, asimismo, el Tribunal de Justicia ha precisado en qué condiciones las medidas basadas en el orden público pueden ser consideradas como «justificadas» en el sentido del derecho comunitario, y en particular de la Directiva

(16) Declaración inscrita en el Acta de la reunión del Consejo de Ministros del 15 de octubre de 1988.

(17) Sentencia de 30 de septiembre de 1975. Asunto 32-75 (Cristini/SNCF) Repertorio 1975, p. 1085.

del Consejo 64/221, de 25 de febrero. En reciente jurisprudencia (18), el Tribunal dictamina que esas medidas deben basarse exclusivamente en el comportamiento individual de las personas a que se aplican, debiendo los Estados abstenerse de utilizarlas con fines distintos a las necesidades de orden público, como pueden ser los fines de prevención general, sin que puedan tampoco ir más allá de lo necesario para la salvaguarda de las necesidades del orden y seguridad públicos «en una sociedad democrática», y venir acompañadas de unas garantías procesales estrictas.

Señalemos por último que la igualdad de trato se extiende a los *miembros de la familia* del trabajador migrante, y a los hijos en particular, que se benefician de un trato no discriminatorio en cuanto al acceso a la enseñanza general y formación profesional. Por la Directiva de 25 de julio de 1977, el Consejo de Ministros ha puesto en marcha medidas complementarias para garantizar la igualdad de oportunidades de la «segunda generación» migrante, estableciendo unos programas integrados de acogida que incluyen tanto la enseñanza especial de la lengua del país de acogida como el mantenimiento de la lengua y cultura del país de origen.

El Reglamento 1612/68 contiene asimismo unas disposiciones de orden institucional, como es la creación de un *Comité consultivo* en el que participan de forma tripartita gobiernos, patronos y trabajadores, y establece un mecanismo dirigido a la regulación del empleo que incluye la *Oficina Europea de Coordinación* y el sistema SEDOC (19).

3. LA MANO DE OBRA PROCEDENTE DE TERCEROS PAÍSES

Aunque la eficacia con la que ha jugado el principio de la preferencia comunitaria frente a la mano de obra procedente de terceros países será analizada más adelante, los datos que nos proporciona el cuadro 1 nos permiten reflexionar ya sobre la importancia del fenómeno. Más de las tres cuartas partes de los migrantes instalados en la Comunidad proceden de países no miembros; su *status* discriminado respecto de los trabajadores comunitarios ha impulsado sin duda a recurrir con frecuencia a esta mano de obra sin respetar la preferencia comunitaria, como la propia Comisión europea indicaba en 1972: «... las desigualdades de trato entre trabajadores migrantes pueden traducirse en términos de coste de mano de obra, e incitar de esta forma a no recurrir a la mano de obra comunitaria» (20).

Con este tema como trasfondo, la Comisión presentó en 1974 al Consejo un proyecto de programa de acción en favor de los trabaja-

(18) Sentencia de 4 de diciembre de 1974. Asunto 41-74 (Van Duyn/Home Office), Repertorio 1974, p. 1337; Sentencia de 28 de febrero de 1975, Asunto 67-74 (Bonsignore/Stadt Köln), Repertorio 1975, p. 297; Sentencia 28 de octubre de 1975, Asunto 36-75 (Rutili/Ministère de l'Intérieur), Repertorio 1975, p. 1219.

(19) Véase capítulo sobre los problemas del empleo.

(20) *Première communication de la Commission*, 12 de abril de 1972. SEC (72) 1283 final CCE Bruxelles.

MANO DE OBRA EXTRANJERA EMPLEADA EN LOS ESTADOS MIEMBROS, POR NACIONALIDADES, 1977

PAIS DE ORIGEN (Nacionalidad)	PAIS DE EMPLEO									Total general
	Bélgica — Fin 1977	Dinamarca — 1.1.1978	Alemania — 30.6.1977	Francia — Fin 1973	Irlanda — 1977	Italia — Media 1975	Luxem- burgo — 1.10.1977	Países Bajos — 15.12.1977	Reino Unido — Censo 1971	— Comu- nidad (*)
Bélgica		176	9.192	25.000	13	771	7.500	17.388	7.500	68.500
Dinamarca	700		3.065	1.000	59	360	100	180	2.000	7.500
Alemania	10.500	5.320		25.000	225	8.955	4.200	12.887	71.000	138.100
Francia	39.000	1.013	43.630		188	5.763	7.900	2.000	16.500	118.000
Irlanda	600	480	1.170	1.000		177		180	452.000	456.000
Italia	89.000	955	281.224	230.000	217		10.800	12.000	72.000	696.000
Luxemburgo	2.000	5	1.228	2.000		41		60	500	6.000
Países Bajos	17.500	1.005	42.645	5.000	99	1.543	700		10.500	79.000
Reino Unido	10.000	5.119	25.247	11.000		6.305	300	10.000		68.000
TOTAL	169.500	14.001	407.401	300.000	801	23.915	31.500	55.000	632.000	1.634.000
España	29.300	693	100.311	265.000	34	2.286	2.200	17.492	37.000	454.000
Grecia	9.500	404	162.495	5.000	9	983		1.949	50.000	230.000
Portugal	5.700	169	60.160	475.000	12	1.493	12.900	5.198	10.000	570.000
Turquía	17.000	6.440	517.467	25.000	8	384		42.365	3.000	612.000
Yugoslavia	2.800	4.459	377.206	50.000		4.354	600	8.040	4.000	451.000
Argelia	3.000	191	1.400	440.000					600	445.000
Marruecos	29.000	999	15.244	130.000				29.154	2.000	206.000
Túnez	4.200	88	10.000	70.000				1.081	200	85.000
Otros países no miembros	35.000	15.418	236.901	140.000	1.511	25.623	1.900	20.983	926.205	1.406.000
TOTAL PAISES NO MIEMBROS	135.500	28.866	1.481.184	1.600.000	1.974	35.123	17.600	126.262	1.033.005	4.459.000
TOTAL GENERAL.	305.000	42.867	1.888.585	1.900.000	2.775	59.038	49.100	181.000	1.665.005	6.093.000

(*) Estimaciones hechas por los servicios de la Comisión.

FUENTE: Comisión de la Comunidad Económica Europea, Bruselas, 1979.

dores migrantes y los miembros de sus familias, que incluía una serie de acciones tendentes a eliminar las discriminaciones respecto de los migrantes de terceros países en cuanto a condiciones de vida y de trabajo y en la protección de la seguridad social; el 4 de noviembre de 1976 la Comisión presentaba asimismo una propuesta de directiva relativa a la armonización de las legislaciones de los Estados miembros para la lucha contra la migración ilegal. Aun recientemente, en una nueva comunicación al Consejo, el 23 de marzo de 1979 (21), la Comisión insistía de nuevo sobre la necesidad de establecer una coordinación entre las políticas de inmigración de los Estados miembros frente a países terceros, objetivo prioritario a la hora de afrontar una segunda ampliación en la que los problemas de mano de obra han de ocupar sin lugar a dudas un lugar más importante que el que tuvieron con ocasión de la incorporación de Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca.

Pero la evolución de la maquinaria comunitaria es lenta y los problemas a superar, múltiples. La Resolución del Consejo de 9 de febrero de 1976 (22), sobre el programa en favor de los migrantes y sus familias, incluía un apartado sobre la necesidad de promover la equiparación en el trato en cuanto a condiciones de vida y de trabajo, salarios, derechos económicos en favor de los migrantes de terceros países y miembros de su familia que estuvieran legalmente instalados en la Comunidad, y la conveniencia de que los Estados miembros concertaran sus políticas migratorias frente a aquéllos. Poco se ha avanzado desde entonces en un tema en el que incluso la propuesta relativa a la lucha contra las migraciones clandestinas (23)—aspecto esencial en esa coordinación—se encuentra bloqueada, al parecer, por el tipo de «sanción» prevista para los empleadores que se hayan beneficiado de esta mano de obra: la puesta al día en sus obligaciones en materia de seguridad social respecto de estos trabajadores.

Unicamente la inclusión de ciertos aspectos sociales en los acuerdos de cooperación concluidos por las Comunidades con los países del Maghreb y con Portugal en 1976 y los proyectos de puesta en marcha de las disposiciones referentes a la seguridad social de estos Tratados—al igual que respecto de los trabajadores turcos—son indicios que apuntan en la perspectiva de la coordinación, aunque nos encontramos ciertamente lejos aún de ese Estatuto único del trabajador migrante en la Comunidad, que eliminaría la discriminación en el trato entre trabajador comunitario y no comunitario legalmente instalado, que se sugiere en ocasiones desde la propia Comisión europea.

(21) *Communication sur les politiques migratoires vis à vis des Etats tiers* COM (79), 115 final.

(22) JOCE C. 34 de 14 de febrero de 1976.

(23) JOCE C. 27 de 23 de noviembre de 1976, p. 2. Las estimaciones de la Comisión cifraban en 1974 el número de trabajadores clandestinos en la Comunidad en 600.000, número que podría haber aumentado en los últimos años.

4. AMPLIACIÓN DE LAS COMUNIDADES Y LIBRE CIRCULACIÓN

La nueva ampliación de las Comunidades a países como Grecia, Portugal y España, que conocen elevadas tasas de desempleo, ha provocado un interesante debate en el seno y fuera de las Comunidades sobre los efectos negativos que la aplicación de las normas de libre circulación a estos países podría tener sobre el nivel de empleo en la Comunidad. No han faltado incluso quienes han defendido la necesidad de modificar estas normas comunitarias para adecuarlas a esta nueva situación.

Lo erróneo de estos análisis sobre las causas de las migraciones ha sido ya puesto de manifiesto en otras ocasiones (24), con planteamientos que han venido a sustentar el punto de vista defendido por la Comisión en su dictamen sobre la demanda de adhesión de España: «... la experiencia ha demostrado que, en general, la demanda de mano de obra es el factor determinante de los flujos migratorios incluso en una situación de libre circulación» (25). La situación de desempleo existente en una zona o en un país no constituye en sí misma motor de la emigración, que necesita la existencia de una oferta de trabajo para que el trasvase se produzca. La evolución de la situación de la Comunidad en el último decenio y el comportamiento de la emigración italiana apoyan definitivamente este diagnóstico.

Aunque la Comisión parece haber asumido esta posición, la actitud del Consejo de Ministros resulta ser sin embargo reticente y, en cierto modo, desconfiada respecto de la eficacia de sus propios mecanismos de salvaguarda.

En efecto, a pesar de la posibilidad de suspensión de la migración intracomunitaria que contempla el artículo 20 del Reglamento 1612/68, el Tratado de adhesión de Grecia a las Comunidades ha visto plasmada una disposición por la que el libre desplazamiento con la intención de buscar un empleo no se producirá más que después de un período de siete años, y el derecho de los miembros de la familia del migrante a ocupar un empleo necesitará un período de espera de tres años.

¿Hasta qué punto va a pesar este precedente en la negociación con España? No es posible anticipar, pero, sea cual sea la solución que se adopte, parece un hecho aceptado por todos que el *status* de los trabajadores de los países que se incorporen habrá de quedar equiparado al de los trabajadores de la Comunidad desde el momento mismo de la adhesión, lo que es válido no sólo en relación con aquellos trabajadores ya instalados en el área comunitaria, sino también respecto de aquellos que se instalen posteriormente con un contrato de trabajo válido. Finalmente diremos que en el Tratado con Grecia se prevé asimismo que durante el período transitorio los Estados miembros deberán

(24) Véase en particular las Ponencias de Wathélet y Casas Alvarez en el Coloquio sobre la adhesión de España a las Comunidades. Lovaina, mayo de 1979.

(25) COM (78) 630 final, de 29 de noviembre de 1978.

recurrir a la mano de obra griega antes de solicitar mano de obra de terceros países; la eficacia de esta disposición debe sin embargo ser contemplada con un cierto escepticismo a la vista de la incidencia que la preferencia comunitaria ha tenido frente a la contratación de mano de obra exterior.

III. La seguridad social de los trabajadores migrantes

Las normas comunitarias en materia de libre circulación de trabajadores resultaban insuficientes en sí mismas para garantizar plenamente la movilidad de la mano de obra en el área. Necesitaban ser completadas con unas disposiciones que, partiendo de la enorme disparidad existente entre los regímenes nacionales de seguridad social, permitieran que el trabajador y los miembros de su familia no se vieran discriminados en la protección social por el hecho del desplazamiento.

El artículo 69 del Tratado CECA precisaba ya en su párrafo 4 que los Estados miembros debían buscar entre ellos «los entendimientos necesarios para que las disposiciones relativas a la seguridad social no supongan obstáculos a los movimientos de mano de obra». En aplicación de esta disposición, los Estados miembros concluyeron en Roma, el 9 de diciembre de 1957, el Convenio europeo relativo a los trabajadores migrantes.

Entre tanto se había firmado el Tratado CEE, cuyo artículo 51, al contemplar las «medidas necesarias a adoptar en el campo de la seguridad social para el establecimiento de la libre circulación de trabajadores», otorgaba al Consejo la facultad de adoptar por unanimidad estas medidas, a propuesta de la Comisión.

Así, el Convenio internacional concluido entre los Estados miembros, con unas ligeras modificaciones, fue transformado en Reglamento del Consejo, convirtiéndose en el Reglamento número 3, de 25 de septiembre de 1958, «relativo a la seguridad social de los trabajadores migrantes» (26). El acuerdo administrativo que fijaba las modalidades de aplicación del Convenio sería a su vez transformado en el Reglamento número 4, aprobado el 3 de diciembre de 1958 (27).

Trece años más tarde, las dificultades encontradas en la interpretación y aplicación de estos Reglamentos comunitarios van a determinar su revisión y su remplazamiento por los Reglamentos 1408/71 (28) y 574/72 (29), sin que, sin embargo, los principios generales en que se asentaba el sistema sufrieran por ello variación de importancia.

(26) JOCE núm. 30 de 16 de diciembre de 1958, p. 561.

(27) JOCE núm. 30 de 16 de diciembre de 1958, p. 597.

(28) JOCE núm. L. 149 de 5 de diciembre de 1971, p. 2.

(29) JOCE núm. L. 74 de 27 de marzo de 1972, p. 1.

1. RASGOS CARACTERÍSTICOS DEL SISTEMA COMUNITARIO

En primer lugar señalemos que, si bien estos Reglamentos fueron adoptados en base al Tratado CEE, son de *aplicación general y directa en el conjunto de las tres Comunidades*, incluyendo igualmente, por tanto, los sectores del carbón y del acero (CECA) y de la energía atómica (CEE), sin que quepa tampoco hacer distinciones entre mano de obra cualificada y no cualificada (30).

Por otro lado, interesa destacar la naturaleza del sistema comunitario de seguridad social de migrantes.

El artículo 51 del Tratado CEE no contempla la armonización de las legislaciones de seguridad social de los Estados miembros, sino que tiende solamente a su coordinación. En aplicación de esta disposición, los Reglamentos 1408/71 y 574/72 no organizan un sistema único, un régimen común de seguridad social reservado a los migrantes, sino un sistema que reposa en la *mera coordinación de legislaciones nacionales*, a imagen de los convenios internacionales de seguridad social. Si el título del Reglamento número 3, «relativo a la seguridad social de los trabajadores migrantes», podía prestarse a confusión, el del Reglamento 1408/71, «relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social...», no permite ninguna duda en cuanto a su naturaleza jurídica como instrumento de coordinación.

En tercer término, los Reglamentos comunitarios *no vienen a sustituir totalmente a los convenios bi o multilaterales* concluidos entre los Estados miembros, ya que permiten el mantenimiento en vigor de aquellos que contengan cláusulas más favorables para los interesados, por la mera inscripción en los anejos número II del Reglamento 1408/71 y número 5 del Reglamento 574/72.

En cuarto lugar se contemplan los órganos para garantizar el cumplimiento y facilitar la aplicación de las normas comunitarias: la *Comisión administrativa* para la seguridad social de los trabajadores migrantes, compuesta por un representante gubernamental de cada uno de los Estados miembros y dotada de un poder de decisión para regular cualquier cuestión administrativa de aplicación de los Reglamentos e incluso, actuando por unanimidad, de interpretación de los mismos. Y el *Comité consultivo*, creado con el fin de permitir la participación de las fuerzas sociales en la elaboración y aplicación de las normas comunitarias (emite dictámenes o propuestas dirigidas a la Comisión administrativa). Se compone de dos representantes gubernamentales, dos de los empresarios y dos de los sindicatos de trabajadores por cada uno de los países miembros.

Finalmente indiquemos, como dato de la importante labor interpretativa que en este campo desarrolla el Tribunal de Justicia, que a principios de 1979 se contabilizaban en más de un centenar las senten-

(30) El Consejo detentaba, en materia CECA, un poder delegado por un Protocolo anejo al Convenio antes citado de 9 de diciembre de 1957.

cias dictadas a título prejudicial en relación con disposiciones referentes a la seguridad social de los trabajadores migrantes.

Hoy día puede afirmarse sin ninguna duda que el sistema de seguridad social de trabajadores migrantes constituye el conjunto más acabado e integrado de la política social comunitaria.

2. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

El Reglamento 1408/71 establece una serie de reglas de coordinación de las legislaciones nacionales, en la idea de eliminar cualquier posibilidad de conflicto de leyes, y señala como norma aplicable la legislación del lugar de trabajo con ciertas excepciones, como es lógico, para los trabajadores destacados, los de los transportes internacionales, empresas fronterizas, representantes comerciales, personal al servicio de representaciones diplomáticas, agentes de las Comunidades europeas y otros.

Asimismo, los Reglamentos concretan los tres grandes principios enunciados por el artículo 51 CEE y que constituyen los fundamentos del sistema.

2.1 *La igualdad de trato*

En los Tratados internacionales de seguridad social suele encontrarse también este principio, pero acompañado del concepto de reciprocidad. En los Reglamentos comunitarios, sin embargo, no aparece explícitamente este concepto, que adquiere aquí una forma específica; la reciprocidad es inherente a estos Reglamentos, pero como reciprocidad global, referida al conjunto de regímenes de seguridad social de los Estados miembros. Los Reglamentos no obligan a una equivalencia en las ventajas concedidas rama por rama; obligan a dar al extranjero un trato idéntico al que recibe el nacional.

Ello supone que los residentes en uno de los Estados miembros a los que sean de aplicación las disposiciones de los Reglamentos gozan de los beneficios—y están sujetos a las obligaciones—de la seguridad social de cualquier Estado miembro en idénticas condiciones que los nacionales de éste.

2.2 *Totalización de los periodos de seguro*

Se trata, con arreglo a lo que dispone el artículo 51 CEE, de la toma en consideración, para la apertura y el mantenimiento del derecho a las prestaciones, de todos los periodos tenidos en cuenta por las legislaciones nacionales, esto es, no sólo los de seguro obligatorio, sino también los asimilados y—tras la primera aplicación—los periodos de residencia o asimilados, ya que las legislaciones de los nuevos Estados miembros, y en particular Dinamarca, son de aplicación a todos los residentes.

La segunda fase está constituida por el prorrateo. Tras la totalización, la entidad de seguridad social competente calcula el montante de la prestación a la que el trabajador tendría derecho si hubiera completado el conjunto de su carrera bajo esa misma legislación. Tomando esta base, la entidad determina el montante de su parte de pensión prorrateando la cantidad teórica en función de los períodos de seguro completados bajo la legislación que aplica.

2.3 La exportación de las prestaciones

El apartado b) del párrafo segundo del artículo 51 CEE establece asimismo la derogación a la regla de la territorialidad al disponer: «el pago de las prestaciones a las personas que residan en el territorio de los Estados miembros». Se trata de un principio aplicable a todas las prestaciones, que no pueden verse afectadas en su cuantía por el hecho de que el beneficiario resida en el territorio de un Estado miembro distinto de aquel en que se encuentra la institución deudora.

3. CAMPO DE APLICACIÓN DEL REGLAMENTO 1408/71

Nos detendremos en el ámbito de aplicación subjetivo y objetivo.

En cuanto al primero, si bien las normas comunitarias se aplican exclusivamente a los trabajadores asalariados y derechohabientes, el Reglamento 1408/71 ha rehusado emplear el término asalariado o asimilado que figuraba en el Reglamento número 3, y que había dado lugar a no pocos problemas de interpretación en lo que a trabajador asimilado se refiere.

El nuevo Reglamento opta por una definición descriptiva del término «trabajador», designando al asegurado en razón de su afiliación a un seguro obligatorio, facultativo, continuado o voluntario, en el marco de un régimen que pueda ser identificado como de trabajadores asalariados.

Teniendo en cuenta la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, que había afirmado que tenían derecho a beneficiarse de las disposiciones comunitarias incluso aquellos que sufren un accidente en el territorio de otro Estado miembro con ocasión de un desplazamiento privado (31), el título del nuevo Reglamento 1408 fue modificado para referirse a aquellos «que se desplazan en el interior de la Comunidad».

En cuanto al campo de aplicación *ratione materiae*, está constituido por las ramas de seguridad social contempladas en el Convenio 102 de la OIT (norma mínima de seguridad social) (32).

Los Estados miembros se ven obligados a notificar al presidente del

(31) Sentencia de 12 de noviembre de 1989. Asunto 27/88 (Entraide Medicale), Repertorio 1989, p. 405.

(32) Prestaciones por enfermedad y maternidad/prestaciones por invalidez/vejez/sobrevivientes/prestaciones en caso de accidente de trabajo o enfermedad profesional/subsidios por muerte/prestaciones por desempleo/prestaciones familiares.

Consejo de Ministros (para su posterior inclusión en el JOCE) las legislaciones y regímenes a los que se aplican los Reglamentos. Una interpretación amplia por parte del Tribunal de Justicia le ha llevado, sin embargo, a afirmar en su sentencia de 29 de noviembre de 1977 (33) que del hecho que una ley o reglamento nacional no estuviera mencionado en las declaraciones de los Estados miembros no cabe deducir necesariamente que dicha ley o reglamento quede fuera del campo de aplicación del 1408/71.

4. LA INCORPORACIÓN DE ESPAÑA AL SISTEMA COMUNITARIO

La adhesión de España a las Comunidades va a suponer nuestra incorporación al sistema que hemos analizado.

Tratándose de un sistema basado en la mera coordinación de los regímenes nacionales de seguridad social, la incorporación no plantea problemas de importancia en cuanto a las adaptaciones a introducir en nuestra legislación de seguridad social.

Del examen de los Convenios de seguridad social actualmente en vigor entre España y los Estados miembros (34) y su comparación con los Reglamentos 1408/71 y 574/72 se desprenden los siguientes aspectos:

- los Convenios están basados en los mismos principios generales que informan la normativa comunitaria;
- la aplicación de los Reglamentos ampliará la protección de los emigrantes españoles en aspectos tan importantes como la totalización de períodos de seguro cubiertos en el conjunto de los países o la exportación de todas las prestaciones;
- sólo parece podrán plantear problemas ciertas cuestiones, como el pago de subsidios familiares por los hijos que hayan permanecido en el país de origen (35), la prestación de asistencia sanitaria a cargo del país de residencia para los pensionistas de varios países o cuestiones derivadas de la existencia del régimen especial de autónomos y el reconocimiento recíproco de cuotas con el régimen general o el agrario, en el que conviven trabajadores asalariados y autónomos;
- no sólo la legislación española habrá de «adaptarse», sino también las propias normas comunitarias podrán experimentar modificaciones, como ocurrió con ocasión de la primera ampliación, para tener en cuenta el régimen de seguros ligados a la residencia existente en los nuevos países miembros, y especialmente en Dinamarca.

(33) 29 de noviembre de 1977. Asunto 35/77 (Beerens), Repertorio 1978.

(34) Todos excepto Dinamarca e Irlanda.

(35) En el Tratado con Grecia se prevé que el régimen comunitario (ocho países pagan según el país de empleo y Francia según el nivel del país de residencia) se aplicará tras un período de tres años. Durante ese plazo se aplicará con carácter general el nivel del país de residencia.

Señalemos, por otro lado, dos temas sobre los que sería deseable, en nuestra opinión, un esfuerzo por parte de España de cara a una cierta homogeneización en la protección social: España no se ha considerado aún en condiciones de ratificar el Convenio 102 de la OIT, que, como hemos visto, constituye el punto de referencia comunitario respecto de los regímenes que cubre la normativa. En segundo lugar, a pesar de que la asistencia social y médica queda fuera del campo de aplicación del Reglamento 1408, la importancia de esta exclusión queda limitada por el hecho de que todos los Estados miembros hayan ratificado el Convenio concluido en el marco del Consejo de Europa el 11 de diciembre de 1953 sobre esta materia; la ratificación de este Convenio por parte de España contribuiría asimismo a homogeneizar los niveles de protección de la población en la Europa comunitaria.

Finalmente indiquemos la necesidad de no perder de vista la modificación ya prevista de los Reglamentos comunitarios por la proposición modificada de la Comisión de 28 de septiembre de 1978 (36), tendente a extender el campo de aplicación del régimen al conjunto de asegurados, ejerzan una actividad profesional o no.

IV. La política europea del empleo

Entendida la política de empleo como «el conjunto de medidas económicas destinadas a utilizar lo mejor posible la mano de obra en función de las necesidades» (37), encontramos en los Tratados comunitarios elementos suficientes para permitir a las instituciones ir avanzando en la vía de la definición de una verdadera política común del empleo.

Anticipándose sin duda a la crisis que iba a afectar al sector carbo-siderúrgico, el Tratado CECA encomendaba ya a la Comunidad en su artículo 2.º la misión de contribuir al desarrollo del empleo «... salvaguardando su continuidad», concepto dinámico y que alude al de movilidad de la mano de obra que encontraremos presente en los tres Tratados.

En efecto, si el artículo 46 CECA encarga a la Alta Autoridad la tarea de estudiar «las posibilidades de reemplazo en las industrias existentes o por la creación de actividades nuevas, de la mano de obra que haya quedado disponible como consecuencia de la evolución del mercado o las transformaciones técnicas», y el artículo 56 contempla las medidas concretas a emprender y las ayudas a facilitar para garantizar el reemplazo de esos trabajadores, el artículo 123 CEE insiste en esta línea al otorgar al Fondo Social Europeo la misión de «promover en el interior de la Comunidad las facilidades de empleo y la movi-

(36) JOCE C. 246 de 17 de octubre de 1978.

(37) LYON-CAEN: *Droit Social International et Européen*. Dalloz, Paris, 1976, p. 294.

lidad geográfica y profesional de los trabajadores». El elevado nivel de empleo que deben tratar de alcanzar los Estados miembros (artículo 104 CEE) cuenta, pues, con unos puntos de apoyo que identificamos con la idea liberal de movilidad que inspira al conjunto de la construcción comunitaria: el mecanismo de la libre circulación de trabajadores, el Fondo Social Europeo y la política común de formación profesional.

La deficitaria situación de mano de obra necesaria para hacer frente a la intensa demanda que provocaba la expansión llevó a las Comunidades a dejar esencialmente en manos nacionales la preocupación por el empleo, ocupándose exclusivamente las instituciones comunitarias de los problemas particulares que se planteaban en el sector CECA. Sólo a partir de 1967 el Consejo de Ministros inicia un intercambio anual de puntos de vista sobre la situación del empleo, y hasta 1971 la Comisión no procede a elaborar las bases para una política común del empleo (38).

Entre tanto se produce la creación del Comité Permanente del Empleo (1970) y la modificación del Fondo Social Europeo (1971), aunque alejados aún de la seria preocupación por la situación del empleo que se manifiesta en la Comunidad a partir de 1974, como consecuencia de la crisis energética. Sin embargo, todavía en su informe sobre la incidencia de la crisis energética sobre el empleo en la Comunidad, de mayo de 1974, la Comisión consideraba que el desempleo podría ser mantenido dentro de los márgenes observados durante las últimas evoluciones cíclicas. El Consejo de Ministros, por su parte, en su resolución sobre un programa de acción social de ese mismo año, apuntaba ya como objetivo prioritario «la realización del pleno y mejor empleo a nivel comunitario, nacional y regional».

Lo cierto es que hasta 1976 en muchos medios no se toma en serio la crisis y sus consecuencias, y se habla de crisis pasajera. Contribuye a sustentar esta opinión el hecho de que durante esos primeros años no se producen prácticamente despidos, aunque se bloquea la contratación (por ejemplo, en la siderurgia) y se ponen en marcha los sistemas de jubilación anticipada.

Hoy día nadie pone en duda la gravedad del problema, que se manifiesta en la evolución del desempleo en la Comunidad en estos últimos años (cuadro 2) y que tiene como aspectos más preocupantes la situación de ciertas categorías (jóvenes, mujeres, cuadros técnicos) (39) o el desfase entre ofertas y demandas de empleo, y aparece por otra parte con evidencia lo limitado de los poderes de que dispone la Comunidad para hacer frente a esta situación.

(38) «Orientations préliminaires...» SEC (71) 600 final de 17 de marzo de 1971.

(39) La progresión del crecimiento del desempleo de los jóvenes en los últimos años ha sido de un 9,5 por 100, frente a un 6,5 por 100 de la media general.

**DESEMPLEADOS INSCRITOS EN LAS OFICINAS DE EMPLEO DE LOS ESTADOS MIEMBROS
(MEDIAS ANUALES Y SITUACION EN FEBRERO DE 1979), EN MILES**

	R. F. de Alemania	Bélgica	Dinamarca	Francia	Irlanda	Italia	Luxem- burgo	Países Bajos	Reino Unido	Total general
1970	148,8	81,0	23,9	262,0	64,9	887,6	—	46,4	612,0	2.126,6
1971	185,1	84,5	28,7	338,2	62,5	1.038,1	—	62,0	792,1	2.591,2
1972	246,4	105,2	28,8	383,5	72,0	1.047,8	—	107,9	875,6	2.867,2
1973	273,5	111,2	17,8	393,9	66,6	1.004,8	—	109,9	618,8	2.596,5
1974	582,5	124,1	47,9	497,7	70,4	997,2	0,1	134,9	614,9	3.069,7
1975	1.074,2	207,8	113,5	839,7	98,7	1.106,9	0,3	195,3	977,6	4.614,0
1976	1.060,3	266,6	118,2	933,5	110,5	1.181,7	0,5	210,9	1.360,0	5.242,2
1977	1.030,0	307,6	147,0	1.071,8	109,0	1.381,9	0,8	206,9	1.483,6	5.738,6
1978	992,9	333,4	169,8	1.166,9	100,8	1.523,3	1,2	205,6	1.475,0	5.968,9
1979 (febrero) ...	1.134,1	341,2	173,1	1.341,9	101,6	1.660,3	1,2	225,8	1.452,0	6.431,2
Ofertas de em- pleo no cubier- tas fin de mes febrero 1979 ..	266,9	5,3	1,9	72,2	—	—	0,2	57,3	216,0	619,8

FUENTE: «Exposé social», CCE, abril, 1979, y Eurostat 16.3.1979.

1. LOS MECANISMOS CREADOS PARA REGULAR EL EMPLEO Y SU EFICACIA

La libre circulación de trabajadores no es solamente un elemento de la unidad del mercado, sino que es también un elemento de la política comunitaria del empleo. En este sentido, las instituciones comunitarias tienen en principio la posibilidad de actuar sobre el equilibrio de los movimientos de trabajadores e imprimirles una orientación que corresponda a las necesidades económicas, regionales y sectoriales por medio de la Oficina Europea de Coordinación, creada por el Reglamento 1612/68, y el sistema SEDOC (40).

Al menos una vez al mes, los servicios especializados de cada Estado miembro comunican a la Oficina Europea y a los Servicios correspondientes de cada Estado la lista de las ofertas de trabajo no satisfechas por el mercado nacional y de los solicitantes de empleo dispuestos a trabajar en otro país. Los Estados con mano de obra disponible envían las candidaturas precisas a los Servicios del primer Estado. La *preferencia comunitaria* juega entonces por un período de dieciocho días a partir de la recepción de la oferta: durante este plazo, las candidaturas comunitarias son presentadas a los empleadores con la misma prioridad que la que se concede a los trabajadores nacionales frente a los de terceros países (no miembros).

La observación de los datos estadísticos sobre los movimientos migratorios en los últimos años permite interrogarse sobre la eficacia de la preferencia comunitaria. En efecto, resulta cuando menos chocante comprobar cómo en el año 1977, en un período de crisis profunda de la Comunidad y ya con seis millones de desempleados, se registrara una entrada de unas 65.000 personas procedentes de países terceros. Cifra que aumenta incomprensiblemente aún en 1978 para situarse en 75.000 unidades, frente a una drástica disminución de los movimientos intracomunitarios (menos de 50.000 personas), en un momento en que la Comunidad contabiliza seis millones de parados, de los que 280.000 son trabajadores extranjeros (la gran mayoría de países terceros) (41).

El Gobierno italiano había llamado ya la atención el 24 de junio de 1971 con la presentación al Consejo de Ministros de un memorándum sobre la política de empleo en la Comunidad, en el que reclamaba, entre otras cosas, la puesta en práctica efectiva de la prioridad comunitaria en materia de mano de obra; sólo obtuvo el reconocimiento de la realidad de la situación descrita y buenas palabras para el futuro. Pero hubo que esperar hasta 1976 para que fuera adoptado un Reglamento (42) tendente a establecer estadísticas relativas a los trabajadores extranjeros (inexistentes desde que se suprimió el permiso de

(40) *Système européen de diffusion des offres et des demandes d'emploi en compensation internationale*, puesto en funcionamiento en 1972.

(41) *Exposé sur l'évolution de la situation sociale dans la Communauté européenne en 1978*, CCE, abril 1979.

(42) Reglamento (CEE) 311/78, de 9 de febrero de 1978. JOCE L. 39, de 14 de febrero de 1978, p. 1.

trabajo entre los nacionales de los países miembros), sin que ni siquiera haya sido posible determinar una base armonizada para la recogida de tales datos estadísticos.

De hecho, los medios atribuidos han supuesto un grave hándicap en la eficacia del mecanismo. Ante una oficina europea con unos muy modestos efectivos, un sistema SEDOC que se encuentra aún en el estadio de utilización para operaciones-piloto y unas amplias excepciones a la preferencia comunitaria con el fin de dejar a salvo las relaciones especiales de algunos países miembros con sus ex colonias (Francia, Países Bajos...), podemos concluir con Wathélet que «el dispositivo de compensación comunitario no podía más que verse desbordado ante el recurso desordenado y anárquico a la mano de obra extranjera que ha prevalecido» (43).

En cualquier caso, el problema no se plantea solamente en términos de preferencia comunitaria frente a mano de obra de terceros países, sino que se produce una grave inadecuación entre oferta y demanda de empleo a nivel comunitario. Hay escasez de mano de obra en los dos polos opuestos de la producción: en las pequeñas y medianas empresas y en las empresas de alta tecnología. Actualmente la Comisión estima que un 15 por 100 de las ofertas de empleo quedan sin cubrir.

2. LOS INSTRUMENTOS FINANCIEROS

2.1 *La acción de la CECA*

Conscientes de la situación en que iban a verse numerosas empresas de los países miembros, obligadas a cesar o cambiar su actividad como consecuencia del establecimiento de un sistema de libre competencia, y de las repercusiones que ello habría de tener sobre el nivel de empleo, los autores del Tratado previeron la concesión de ayudas durante el período transitorio con el fin de facilitar la readaptación de los trabajadores.

La concesión de estas ayudas se apoyó, hasta 1960, en el párrafo 23 del Convenio, relativo a las disposiciones transitorias, adjunto al Tratado de París. Sesenta y tres centros carboníferos, 53 empresas siderúrgicas y dos minas de hierro tuvieron que cerrar o reducir sus actividades en este período, afectando a 115.000 trabajadores, de los que más del 80 por 100 procedían de las minas de carbón, y habilitándose cantidades por un total de 43 millones de unidades de cuenta.

Desde finales de los años cincuenta se vislumbró cómo estas ayudas de readaptación, dirigidas a facilitar a los trabajadores la búsqueda y la ocupación de los empleos ya existentes, no resultaban suficientes. Era necesario completarlas con acciones que favorecieran la creación

(43) PIERRE WATHELET: *Rapport du Colloque sur l'adhésion de l'Espagne aux Communautés européennes*. Louvain, mayo 1979.

de nuevos empleos: el planteamiento de la reconversión industrial y regional empezaba a imponerse.

Apoyándose en el procedimiento de «pequeña revisión» del Tratado (art. 95), la Alta Autoridad consiguió la aprobación de un párrafo segundo en el artículo 56 (44), por el que se contemplaban nuevas posibilidades de ayuda en el caso de «cambios profundos en las condiciones de venta en las industrias del carbón o del acero no directamente ligadas al establecimiento del mercado común», que provoquen en ciertas empresas «la necesidad de cesar, reducir o cambiar su actividad».

Las ayudas se refieren, por un lado, a la financiación de programas tendentes a la creación de actividades nuevas o de transformación de empresas, susceptibles de reemplazar la mano de obra, y, por otro, a la concesión de cantidades no reembolsables dirigidas a:

- El pago de subsidios que permitan a la mano de obra esperar a ser nuevamente empleada.
- Garantizar a las empresas el pago a su personal en caso de paro temporal necesario para el cambio de actividad.
- El pago de subsidios a los trabajadores para gastos de reinstalación.
- La financiación de la formación profesional de los trabajadores que se vean obligados a cambiar de empleo.

La concesión de esta ayuda no reembolsable queda supeditada, en todo caso, al pago por parte del Estado interesado de una cantidad equivalente al menos al 50 por 100 del importe de esa ayuda.

El resumen de las cantidades concedidas y de los trabajadores beneficiados queda recogido en el cuadro 3.

La importancia de la acción de la CECA en este campo no puede medirse exclusivamente por estos datos, aun siendo muy elevados. La Alta Autoridad (hoy Comisión) ejerce una notable influencia en la orientación de las operaciones; el hecho de que las empresas tengan que presentar *dossiers* detallados para la obtención de ayudas les obliga a desarrollar sus previsiones de empleo, lo que facilita la organización de los cursos de formación. Las posibilidades de beneficiarse de un préstamo CECA influyen también, por otra parte, en las empresas a la hora de elegir su localización.

Finalmente señalemos la reciente elaboración de un importante «capítulo social» que acompaña al proyecto de reestructuración de la siderurgia comunitaria y que contempla acciones específicas adaptadas a las características especiales del sector (45).

(44) JOCE núm. 33 de 18 de mayo de 1960.

(45) COM (79) 199, final de 4 de mayo de 1979.

READAPTACION DE TRABAJADORES (CREDITOS CECA 1952-1978)

PAISES	INDUSTRIA DEL CARBON		SIDERURGIA Y MINAS DE HIERRO		TOTAL	
	Sumas concedidas (UCE)	Número de trabajadores beneficiarios	Sumas concedidas (UCE)	Número de trabajadores beneficiarios	Sumas	Número de trabajadores beneficiarios
Bélgica	28.878.942	89.653	9.474.223	16.563	38.353.165	106.216
R. F. de Alemania ...	123.976.479	283.000	6.101.986	48.306	130.078.465	331.306
Francia	62.075.326	41.754	26.764.288	41.004	88.839.614	82.758
Italia	24.230.349	6.391	10.627.216	22.587	34.857.565	28.978
Luxemburgo	—	—	1.410.648	761	1.410.648	761
Países Bajos	32.393.676	41.446	530.509	1.139	32.924.185	42.585
Reino Unido	50.648.428	29.392	21.065.570	30.509	71.713.998	59.901
TOTAL	322.203.200	491.636	75.974.440	160.869	398.177.640	652.505

FUENTE: «La política social de la Comunidad». Documentación europea 1978 y «Exposé social», años 1977 y 1978.

2.2 El Fondo Social Europeo

Creado por el Tratado de Roma «con vistas a mejorar las posibilidades de empleo de los trabajadores» (art. 3), y teniendo como misión la de «promover en el interior de la Comunidad facilidades de empleo y la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores» (art. 123), el Fondo Social nació encorsetado en unas normas rígidas de funcionamiento. Sólo un Estado miembro u organismo de derecho público podía ser beneficiario del mismo; sus ayudas afectaban exclusivamente a los desempleados. Los trabajadores debían haber trabajado durante un período de seis meses en año posterior a la reeducación profesional para que el Fondo contribuyera con el 50 por 100 de los gastos realizados por el Estado... Normas estrechas que hicieron que el Fondo se convirtiera en una mera caja de compensación de los gastos que iba realizando cada Estado; con la agravación de que resultaban beneficiados aquellos países que (como Alemania), podían garantizar más fácilmente el reemplazo de los trabajadores.

Los recursos económicos procedían de las contribuciones de los Estados miembros, según un reparto establecido en el artículo 200 del Tratado, realizándose al final de cada año las compensaciones correspondientes. A pesar de su pasividad y su ineficacia como instrumento comunitario, las ayudas concedidas por el Fondo entre 1960 y 1973 afectaron a más de un millón y medio de trabajadores, alcanzando la cantidad de 326 millones de unidades de cuenta.

El nuevo Fondo Social Europeo

La reflexión sobre la experiencia pasada condujo a la Comisión a proponer en 1969 la reforma del Fondo para hacer de él un «instrumento a disposición de la Comunidad para ayudar a los Estados miembros a superar los problemas de empleo, resultantes tanto de la ejecución de las medidas necesarias para el funcionamiento del mercado común como de la puesta en práctica de las políticas comunes» (46).

Por medio de su decisión de 1 de febrero de 1971 (47), el Consejo de Ministros, basándose en el artículo 126 del Tratado CEE, define las nuevas tareas del Fondo, ampliando considerablemente sus posibilidades de intervención:

- En virtud del artículo 4.º de la decisión, el nuevo Fondo puede intervenir cuando la situación del empleo se vea afectada o amenazada por medidas adoptadas en el marco de políticas comunitarias, o cuando aparezcan necesarias ciertas acciones para mejor garantizar el ajuste entre la oferta y la demanda de mano de obra en el seno de la Comunidad.

(46) RIBAS, SECRÉ, JOCZY. *Traité de Droit Social Européen*. Themis. París, 1978.

(47) Decisión del Consejo (71/88/CEE). JOCE L. 27 de 4 de febrero de 1971, p. 15.

La actuación del Fondo en base a este artículo se ha ido progresivamente ampliando a distintas categorías de trabajadores: así, encontramos tanto medidas en favor de los trabajadores del textil y confección, o de los trabajadores migrantes, como programas de reeducación o reconversión de trabajadores que dejan la agricultura, programas de formación profesional para jóvenes de menos de veinticinco años, minusválidos y trabajadores del sector de la construcción naval.

- El artículo 5.º prevé la intervención del Fondo cuando la situación del empleo se vea afectada o amenazada de estarlo en ciertas regiones, sectores económicos o en ciertos grupos de empresas por dificultades de tipo permanente que no resulten específicamente de una política comunitaria.

Las intervenciones en base a este artículo no necesitan una decisión particular del Consejo, y las cantidades previstas para estas intervenciones deben ser al menos el 50 por 100 del conjunto de los créditos del Fondo.

Aparte de estas ayudas de tipo «regional», ciertas categorías específicas de trabajadores se pueden beneficiar de los subsidios previstos por este artículo: minusválidos, trabajadores maduros, mujeres de más de treinta y cinco años que deseen trabajar por vez primera, jóvenes de menos de veinticinco años y otros.

- Además, el Fondo dispone de una pequeña cantidad para financiar estudios e investigaciones relativas al mercado del empleo, así como experiencias-piloto.

En cuanto a los *tipos de ayudas*, los Reglamentos números 2396 y 2397, de 8 de noviembre de 1971 (48), definen los criterios concretos y modalidades de intervención del Fondo. Las ayudas deben tender a facilitar la formación, el desplazamiento, mantener los ingresos de aquellos que han perdido el empleo, favorecer la orientación profesional y promover el empleo en las regiones retrasadas. El Reglamento número 2397 establece una lista sistematizada de las ayudas, cuyo denominador común es la prevención del desempleo, remediar la penuria de mano de obra cualificada y facilitar la reinstalación.

La agilización y flexibilidad que supuso la reforma de 1971 afectó también a la *gestión* del Fondo; el presupuesto del Fondo figura a partir de entonces como una partida del presupuesto comunitario (actualmente sólo asciende al 5 por 100 del total). La capacidad de decisión de la Comisión como órgano de gestión del Fondo fue asimismo acrecentada, al igual que las competencias del Comité del Fondo, en el que conviven representantes de los gobiernos, patronos y trabajadores. Otros aspectos de interés puestos en marcha se refieren finalmente a nuevos procedimientos de examen y aprobación de las solicitudes, que reducen al mínimo los plazos necesarios, y al establecimiento de un mecanismo de reutilización de los créditos no empleados del Fondo.

(48) JOCE núm. L. 249 de 10 de noviembre de 1971.

La reforma del nuevo Fondo Social Europeo

Si bien el nuevo Fondo puede presentar en líneas generales un balance positivo, ciertamente no ha jugado en su totalidad el papel que se hubiera podido esperar de él. A pesar de la flexibilización de las normas de funcionamiento, las ayudas han seguido teniendo un marcado carácter de reembolso de gastos realizados en lugar de un estímulo para la promoción del empleo; la limitación presupuestaria a que hemos hecho referencia no es ajena en absoluto a ello.

En la idea de adaptarlo a las nuevas exigencias de la crisis y acentuar su carácter regional, el Consejo modificó, el 20 de diciembre de 1977, la decisión de 1971, así como el Reglamento 2396/71, que absorbe al 2397 (49).

La reforma, entrada en vigor el 1 de enero de 1978, incrementa las posibilidades de intervención del Fondo en base al artículo 5.º (acciones contra el desempleo en las regiones más atrasadas) y, por otra parte, armoniza los criterios para la definición de regiones de intervención con los utilizados para la intervención del Fondo Europeo de Desarrollo Regional. Se mantienen igualmente las posibilidades de ayuda para prácticamente todas las categorías de trabajadores señaladas con anterioridad, haciendo especial hincapié en los jóvenes y las mujeres que acceden por primera vez a la vida profesional.

Un último dato puede resultar ilustrativo: en 1978 el montante de las solicitudes de intervención del Fondo alcanzó casi el doble de los recursos atribuidos (1.095,44 millones de u. c. e. frente a 569,3), a pesar de que esta cifra había supuesto un incremento de 13 por 100 respecto de 1977. En 1979 se aumentará nuevamente el presupuesto en un 35 por 100, siendo el capítulo destinado a los jóvenes el que más se incrementará (+ 70 por 100). El presupuesto del Fondo Social Europeo alcanzará en 1980 los 1.000 millones de u. c. e. y los 1.300 ó 1.380 en 1981 (50).

3. EL COMITÉ PERMANENTE DEL EMPLEO Y LAS CONFERENCIAS TRIPARTITAS

Tras dos años de preparación, los sindicatos de los países miembros lograron la reunión, los días 27 y 28 de abril de 1970, de la *I Conferencia tripartita* sobre el empleo. Por vez primera participaron en una reunión de este tipo la CGT francesa y la CGIL italiana (51). Se debatieron los problemas para llegar a una política activa del empleo, las formas para llegar a un conocimiento más completo del mercado del empleo y la reforma del Fondo Social.

El sindicalismo europeo propugnaba la institucionalización de estas Conferencias por medio de la creación de un «Consejo Europeo del

(49) JOCE núm. L. 337 de 27 de diciembre de 1977.

(50) Séptimo informe de actividad del Fondo Social Europeo, julio 1979.

(51) Los acontecimientos de mayo de 1968 impulsaron a sus respectivos gobiernos a presionar para que ambas organizaciones fueran admitidas.

REPARTO DE LAS AYUDAS DEL FONDO SOCIAL EUROPEO POR PAIS DE ORIGEN DE LOS PROMOTORES
CREDITOS CONCEDIDOS, EN MILLONES DE U. C.

ESTADO MIEMBRO	MONTANTE EN MILLONES DE U. C.						PORCENTAJE					
	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Bélgica	7,20	6,54	8,02	7,85	10,65	11,49	3,9	2,6	2,2	1,8	1,7	2,0
Dinamarca	5,50	11,97	8,94	10,43	12,65	14,31	2,8	4,7	2,4	2,4	2,1	2,5
R. F. de Alemania	19,94	27,93	41,73	44,42	56,96	57,43	10,9	10,9	11,2	10,2	9,3	10,1
Francia	32,19	49,95	73,83	76,60	130,72	86,49	17,7	19,6	19,8	17,5	21,3	15,2
Irlanda	9,79	16,87	22,57	31,87	47,31	44,44	5,4	8,6	6,1	7,2	7,7	7,8
Italia	43,70	72,33	95,53	146,46	139,19	233,48	24,0	28,4	25,7	33,3	22,7	41,0
Luxemburgo	0,04	0,01	0,03	0,07	0,14	0,23	0,1	0,1	0,1	0,1	—	—
Países Bajos	6,77	6,71	10,94	12,58	11,77	9,81	3,7	2,6	2,9	2,9	1,9	1,7
Reino Unido	57,40	62,27	110,24	106,39	203,02	111,95	31,5	24,5	29,6	24,4	33,2	19,7
TOTAL	182,08	254,58	371,83	436,47	612,41	569,63	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FUENTE: Séptimo informe de actividad del F. S. E., julio 1979.

Empleo», que debía cooperar con la Comisión en la elaboración de una política comunitaria del empleo. El Consejo de Ministros no aceptó más que la creación de un Comité permanente del empleo (52), con facultades mucho más limitadas, esencialmente:

- La coordinación de las políticas de empleo.
- Una cierta tutela sobre el Fondo Social Europeo, que no fue nunca concretada.

La actividad del Comité ha sido limitada, sin que tampoco desde la perspectiva sindical haya habido homogeneidad de planteamientos para hacer de él un instrumento de elaboración (el TUC británico, por ejemplo, tardó muchos años en designar un representante permanente en el Comité).

En 1976, tras superar graves problemas respecto de la presencia de determinadas organizaciones sindicales, se plantea la reunión de una nueva Conferencia tripartita.

En junio de 1977 se reúne la *II Conferencia*, a la que asisten, como resultado de la presión sindical, no sólo los ministros de Trabajo sino también los de Economía y Finanzas. Una «Declaración común sobre el restablecimiento del empleo y de la estabilidad en la Comunidad» marcó el final de una jornada dominada más por los discursos de carácter general que por los compromisos sobre acciones concretas.

Al Comité permanente del empleo se le encomendó la tarea de estudiar los aspectos relativos al reparto de trabajo (jornada laboral), y al Comité de política económica, el análisis de una serie de temas:

- El grave problema de la falta de inversiones.
- Las consecuencias que sobre el empleo tiene el entorno internacional (el textil de Corea, etc.).
- La promoción del empleo en los servicios públicos, el empleo comunitario...

El 27 de junio de 1977 tiene lugar una nueva *Conferencia* tripartita que insiste sobre los problemas planteados el año anterior, sin aportar tampoco nuevos avances.

La *IV Conferencia*, celebrada el 9 de noviembre de 1978, tiene lugar en un ambiente tenso. La Confederación Europea de Sindicatos adopta una actitud dura frente a gobiernos y empresarios por la no aceptación de la reducción de la jornada, aunque declara su apoyo al documento presentado por la Comisión, como base para las discusiones, y que planteaba:

- La limitación de las horas extraordinarias como medida previa a cualquier reducción de la jornada normal de trabajo.
- La eliminación de los abusos de los contratos temporales.

(52) Decisión de 14 de diciembre de 1970. JOCE núm. L. 273 de 17 de diciembre de 1970.

- Un sistema de pensión más flexible (cincuenta y ocho años).
- La promoción del trabajo a medio tiempo.
- El estudio de los problemas de la formación para el trabajo.

Considerada por los medios informativos especializados como un fracaso, por los profundos desacuerdos que evidenció, se especula actualmente con la posibilidad de que transcurran años antes de que la Conferencia vuelva a ser nuevamente convocada.

4. LA POLÍTICA COMÚN DE FORMACIÓN PROFESIONAL

De forma un tanto inconcreta, el artículo 128 del Tratado CEE encarga al Consejo establecer «los principios generales para la puesta en marcha de una política común de formación profesional que pueda contribuir al desarrollo armónico, tanto de las economías nacionales como del mercado común».

Apoyándose en la idea de «política común» que figura en el texto, la Comisión trató desde el comienzo de dar un contenido comunitario a esta actividad. En 1963 obtuvo del Consejo (53) la aprobación de los principios que anunciaba el Tratado y que contemplan la formación profesional como algo íntimamente ligado al empleo. El valor obligatorio de estos diez principios no es aún hoy día objeto de acuerdo unánime, sin que constituyan en realidad nada más que una especie de declaración de derechos en la materia.

Tras una serie de propuestas de la Comisión en 1965—que no encuentran eco—y sendas recomendaciones en los dos años siguientes, el Consejo se interesa por el tema a partir de 1970 y adopta, el 26 de julio de 1971 (54), las «orientaciones generales para la elaboración de un programa de actividades a nivel comunitario en materia de formación profesional». En octubre de 1972, la Comisión presenta al Consejo una comunicación sobre las «primeras medidas con vistas a la puesta en marcha de una política común de formación profesional», que da origen a la aprobación de unas directivas por parte del Consejo referidas a la información socio-económica y a la cualificación profesional de los agricultores (en 1972), y la directiva sobre el nivel mínimo de formación de los conductores de los transportes por carretera (en 1976).

Finalmente señalemos que el Reglamento del Consejo 337/75 (55) creó el Centro europeo de formación profesional, que debería constituir un elemento esencial para la puesta en funcionamiento de la política común de formación profesional, y cuyos objetivos prioritarios son el estudio de la formación y el empleo de jóvenes, la formación profesional de las mujeres y la creación de un servicio de documentación y de información.

(53) Decisión de 2 de abril de 1963. JOCE de 20 de abril de 1963, p. 1341.

(54) JOCE C. 81/5 de 12 de agosto de 1971.

(55) Reglamento 337/75 de 10 de febrero. JOCE núm. L. 39 de 13 de febrero de 1975, página 1.

La definición de una política de empleo no puede hacerse en estos momentos sin tener en cuenta el nuevo orden económico mundial que se dibuja en el horizonte y la nueva distribución internacional del trabajo que lleva aparejada. Pero, al mismo tiempo, esta política debe ser especialmente sensible a las dificultades coyunturales (desequilibrios regionales, categorías desfavorecidas...), en una aproximación que sea esencialmente sectorial y regional.

Es, sobre todo, a nivel regional y local como puede pensarse en resolver los problemas del empleo; la contribución a nivel comunitario ha de concretarse en la ayuda financiera que permita poner en marcha planes concretos de reconversión y como impulso para la definición de objetivos prioritarios de carácter general.

En su último informe sobre la evolución de la situación social en la Comunidad (56), la Comisión insiste sobre dos temas que nos parecen esenciales. En primer lugar, la necesidad de que el conjunto de las instituciones comunitarias tome conciencia, desde el momento de su elaboración, de las consecuencias que las políticas comunitarias tienen sobre el empleo, y en segundo lugar, la afirmación de que el éxito de las acciones nacionales y comunitarias depende, en gran medida, del consenso que puedan recabar entre las fuerzas sociales. La Comisión considera que las organizaciones de empresarios y trabajadores deberían ser activamente consultadas en cuatro grandes temas:

- El problema de la persistencia de desequilibrios permanentes entre oferta y demanda de empleo.
- El reparto de trabajo, la reducción de la jornada laboral que debería tratar de ser homogéneo y compatible entre los países miembros.
- La aceleración de la puesta en marcha de acciones sectoriales de reconversión.
- Los procedimientos de consulta y participación de las fuerzas sociales en las decisiones económicas y sociales en la Comunidad.

V. La mejora de las condiciones de vida y de trabajo

Tanto el Tratado CECA (art. 3.º) como el Tratado CEE contienen una declaración general sobre la necesidad de «promover la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de la mano de obra, que permite su igualación en el progreso»; lo que supone el mandato de aproximar o, en su caso, armonizar las disposiciones legislativas «hacia arriba».

La acción comunitaria en este terreno es desigual, como veremos a continuación. La creación en 1975 de una «Fundación europea para la mejora de las condiciones de vida y de trabajo» (57) puede ser

(56) Comisión de las Comunidades Europeas, abril 1979.

(57) Reglamento (CEE) núm. 1385/75 del Consejo, de 28 de mayo de 1975. JOCE número L. 139 de 30 de mayo de 1975, p. 1.

considerada como una de las contribuciones más importantes de la Comunidad en la materia: su reglamento de creación señalaba como temas principales de los que la Fundación ha de encargarse, la condición del hombre en el trabajo, la organización del trabajo, la concepción de los puestos de trabajo y los problemas específicos de determinadas categorías de trabajadores. La actividad de investigación desarrollada hasta la fecha sobre estas materias es considerada satisfactoria.

1. IGUALDAD MASCULINA-FEMENINA

El artículo 119 CEE impone a los Estados miembros la obligación de garantizar la aplicación del principio de *igualdad de remuneraciones* entre trabajadores masculinos y femeninos por un mismo trabajo, obligación a la que los Estados debían conformarse a lo largo de la primera etapa del período transitorio. La realidad ha sido muy diferente y la lucha por el respeto del principio ha necesitado diversas acciones por parte de la Comunidad.

En su recomendación de 20 de julio de 1960 (58), la Comisión establecía ciertas precisiones sobre la interpretación de la noción de igualdad de salarios; en virtud del artículo 119, señala la Comisión, la remuneración «cubre todo lo que es abonado al trabajador en contrapartida a su trabajo, con exclusión de todas las ventajas que le sean concedidas por razones distintas de la de su empleo».

La Conferencia de los Estados miembros de 30 de diciembre de 1961 constató la existencia de notables desigualdades salariales en varios países, que se podían estimar en un 20 por 100, y adoptó un nuevo calendario para su eliminación, que debería ser completado el 31 de diciembre de 1964.

La situación se mantuvo con pocas variaciones, hasta que en 1975 el Consejo de Ministros reconoció nuevamente que quedaba aún mucho que hacer en la materia y dirigió una directiva a los Estados miembros (59) relativa a la aproximación de las legislaciones referentes a la aplicación de este principio. En ella se contempla la necesidad de que en el establecimiento de los sistemas de clasificación profesional de utilicen criterios comunes a los trabajadores masculinos y femeninos con el fin de excluir cualquier tipo de discriminación basada en el sexo; se obliga asimismo a los Estados miembros a vigilar las cláusulas relativas a esta materia en reglamentos, convenios colectivos o contratos individuales, y a declarar nulos aquellos que sean contrarios al principio de la igualdad.

Un importante paso adelante hacia el respeto de este principio lo dio el Tribunal de Justicia en su sentencia de 8 de abril de 1976 (60) por la que reconoce al artículo 119 del Tratado el carácter de dispo-

(58) *Boletín CEE* núm. 6-7, septiembre de 1960.

(59) Directiva de 10 de febrero de 1975. JOCE L. 45 de 19 de febrero de 1975, p. 19.

(60) Asunto Defrenne/Sabena (43-75), Rep. 1976, p. 455.

sición directamente aplicable y, por lo tanto, creador de derechos individuales, cuyo respeto puede ser reclamado ante las jurisdicciones nacionales.

Una nueva sentencia del Tribunal de Justicia el 15 de junio de 1978 (61) señala que el artículo 119 cubre solamente la igualdad de remuneraciones y no la igualdad respecto de otras condiciones de trabajo.

La situación está lejos aún, sin embargo, de ser satisfactoria. En su informe de 16 de enero de 1979 sobre el estado de aplicación del principio de igualdad de remuneraciones (62), la Comisión ha denunciado el mantenimiento de situaciones discriminatorias en la mayor parte de los nueve Estados miembros, y manifestado su intención de entablar ante el Tribunal de Justicia las oportunas acciones contra esos Estados por violación de la normativa comunitaria.

Otras dos directivas han sido recientemente adoptadas por el Consejo en relación con la eliminación de discriminaciones entre hombres y mujeres, aunque no referidas al tema salarial, y adoptadas en base al artículo 235 CEE. La primera de ellas, de 9 de febrero de 1976, se refiere al respeto del principio de *igualdad de trato* entre hombres y mujeres respecto del acceso al *empleo*, a la *formación* y a la *promoción profesional* y las *condiciones de trabajo* (63), entrada en vigor el 12 de agosto de 1978.

Finalmente, el 19 de diciembre de 1978, el Consejo adoptó una nueva directiva (64) sobre la progresiva puesta en vigor del principio de *igualdad de trato* entre hombres y mujeres en materia de *seguridad social*.

2. RELACIONES LABORALES

La internacionalización de los procesos productivos y el carácter «multinacional» que acompaña a las más importantes compañías impulsaron a las instituciones comunitarias a buscar una cierta homogeneización en las normativas nacionales relativas al proceso de toma de decisión en las empresas europeas.

Tres aspectos han sido esencialmente objeto de estudio: la participación de los trabajadores en la empresa, la protección de sus derechos en caso de fusión o de concentración de empresas, y en caso de despidos colectivos.

2.1 La participación de los trabajadores en la empresa

La experiencia muestra que los trabajadores disponen de un amplio abanico de medios para influir en las decisiones que toma la empresa. En su «Libro verde» sobre la participación, publicado en 1975, la Comi-

(61) Asunto Defrenne/Sabena (149-77), Rep. 1978, p. 1365.

(62) COM (78) 711 final.

(63) Directiva 76/207/CEE, JOCE L. 39 de 14 de febrero de 1976, p. 40.

(64) Directiva 78/7/CEE, JOCE núm. L. 6 de 10 de enero de 1978, p. 24.

sión realiza un exhaustivo trabajo de síntesis de las cuatro grandes fórmulas practicadas en los países miembros:

- Convenios colectivos.
- Organos de información y consulta.
- Participación en los órganos de decisión.
- El accionariado (64 bis).

Estas cuatro formas dan lugar a su vez a una gran variedad de combinaciones.

Tras una primera propuesta de 1970, la Comisión transmitió al Consejo, el 13 de mayo de 1975, una propuesta de reglamento basada en el artículo 235 CEE, sobre el *estatuto de la sociedad anónima europea*. La originalidad del tema es que prevé la dependencia exclusiva de la sociedad europea del derecho comunitario y la elaboración de un estatuto completo que organiza en su título V un régimen único de participación de los trabajadores. Se contemplan dos órganos: el Comité europeo de empresas, cuyas competencias se extienden a los temas de contratación, promoción y despido de los trabajadores, formación profesional, seguridad y salubridad, métodos de remuneración, horario de trabajo y vacaciones, y que debería crearse en toda sociedad anónima que tenga, al menos, dos establecimientos y ocupen, al menos, a cincuenta trabajadores en cada uno.

Y el Consejo de vigilancia, que provocaría el traslado a nivel europeo de la discusión sobre la cogestión en los distintos países; los miembros trabajadores (1/3) habían de ser elegidos en segundo grado por los comités de empresa existentes a nivel nacional. El debate a que este proyecto ha dado lugar—la cogestión propugnada por el sindicalismo alemán, frente a la covigilancia propuesta por la Comisión o las otras fórmulas—ha traído como consecuencia la paralización del mismo.

El otro intento de homogeneización fue lanzado por la Comisión en su quinta propuesta de directiva sobre el *derecho de sociedades* (65), que trata de armonizar las legislaciones nacionales en la materia basándose en el artículo 54 CEE, y cuyo campo de aplicación cubre todas las sociedades anónimas existentes en la Comunidad que empleen más de 500 trabajadores. La representación de los trabajadores está prevista en el Consejo de vigilancia, encargado del control de la actividad del directorio responsable de la gestión de la empresa y del que es preciso obtener el visto bueno en caso de cierre o traslado de un establecimiento, modificación de la organización de la empresa y otros.

2.2 La fusión y concentración de empresas

Los problemas que pueden causar a los trabajadores las modificaciones en la estructura de las empresas fueron abordados por la Comi-

(64 bis) Véase Memorandum de la Comisión «Participation des salariés à la formation des patrimoines». COM (79) 180 final. Bruxelles, 28 de agosto de 1979.

(65) 9 de octubre de 1972, JOCE núm. C. 131 de 13 de diciembre de 1972, p. 49.

sión desde el año 1970, en que presentó una primera propuesta de directiva en la materia.

Por fin, el 14 de febrero de 1977 el Consejo de Ministros adoptó, apoyándose en el artículo 100 CEE, la directiva sobre el mantenimiento del derecho de los trabajadores en caso de transferencias de empresas o de partes de empresas (66). Se garantiza la continuidad de los derechos y obligaciones contraídos por el cedente y se aportan asimismo garantías contra el despido de trabajadores. Además, antes de la realización de una fusión, los representantes de los trabajadores deben ser informados de las razones para la misma, así como de las consecuencias previstas; en caso de desacuerdo se contempla la intervención de una instancia arbitral.

2.3 Los despidos colectivos

Las diferencias existentes en las legislaciones nacionales relativas al despido de trabajadores eran susceptibles de provocar, en opinión de la Comisión, situaciones tensas en el mercado comunitario. Por un lado originan distorsiones a la competencia entre empresas, sometidas a normativas muy diferentes; por otro pueden ser causa de nuevos desequilibrios regionales al incidir sobre el nivel de empleo de sectores o zonas determinadas.

En base a estos planteamientos, el Consejo aprobó el 17 de febrero de 1975 una directiva basada en el artículo 100 CEE sobre los despidos colectivos (67). En virtud de ellas, los empresarios que proyectan realizar despidos de un determinado número de trabajadores (en función del tamaño de la empresa) deben consultar, con anterioridad, a los representantes de los trabajadores sobre las posibilidades de evitar o reducir esta disminución de efectivos y sobre las acciones a emprender para atenuar sus consecuencias.

Los representantes de los trabajadores deben recibir todas las informaciones necesarias respecto de los despidos; además, estos proyectos deben ser previamente comunicados a la autoridad pública y sólo tienen efecto después de un periodo de treinta días, durante el cual la autoridad pública ha de esforzarse en hallar soluciones adecuadas.

Diremos, por último, que el 13 de abril de 1978 la Comisión ha presentado al Consejo una propuesta de directiva sobre la aproximación de legislaciones relativas a la protección de los trabajadores en caso de insolvencia del empresario.

3. SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO

Directamente concernidas por este tema, las tres Comunidades han tomado diversas medidas para mejorar la protección de la salud en el lugar de trabajo.

(66) JOCE núm. L. 61, de 5 de marzo de 1977, p. 26.

(67) JOCE núm. L. 48, de 22 de febrero de 1975, p. 29.

En virtud del artículo 55 CECA, la Alta Autoridad se vio encomendada la tarea de promover la investigación técnica sobre esta materia, orientándola hacia la medicina del trabajo (prevención de enfermedades profesionales), higiene industrial y psicología del trabajo.

En 1957, una decisión de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo creó el órgano permanente para la seguridad y salubridad en las minas de hulla. La intensa actividad desarrollada por este Comité—de estructura tripartita—llevó al Consejo a extender sus competencias a todas las industrias extractivas (con exclusión de las que entran en el campo de la energía atómica) por decisión de 27 de junio de 1974, basada en el artículo 145 CEE (68). Un nuevo programa de higiene industrial en las minas fue aprobado el 13 de junio de 1978.

En cuanto a la CEEA, el Tratado dedicaba un capítulo entero (artículos 30 a 39) al tratamiento de estos problemas, y encomendaba al Consejo la elaboración de las normas de base relativas a la protección sanitaria de los trabajadores del sector y de la población en general contra los peligros que resultaran de las radiaciones ionizantes. Las normas actuales vienen determinadas por la directiva del Consejo de 1 de junio de 1976 (69).

Por otra parte, a *nivel general* la Comisión ha dirigido a los Estados miembros recomendaciones relativas a la medicina del trabajo en la empresa (1962) y al control médico de los trabajadores expuestos a riesgos especiales (1966). El Consejo, por su parte, adoptó en 1969 un programa general—completado por resolución de 21 de mayo de 1973—para la aproximación de las disposiciones nacionales en materia de seguridad e higiene del trabajo, tendente a eliminar trabas de carácter técnico al comercio intracomunitario, y en 1977 una directiva sobre señalización de seguridad en el lugar de trabajo.

Por último, la resolución del Consejo de 29 de junio de 1978 (70) aprobó, a propuesta de la Comisión, un programa de acción de las Comunidades en materia de seguridad y sanidad en el lugar de trabajo, en cuya realización parece deberá jugar un papel de importancia el Comité consultivo para la seguridad, higiene y protección de la salud en el lugar de trabajo, creado por decisión de 27 de junio de 1974.

4. JORNADA LABORAL Y VACACIONES

Hicimos ya alusión en la primera parte de nuestro trabajo al Protocolo relativo a las horas extraordinarias y al artículo 120 del Tratado CEE por el que los Estados miembros se comprometían a mantener las equivalencias existentes entre los regímenes nacionales de vacaciones remuneradas.

(68) JOCE núm. L. 185, de 9 de julio de 1974, p. 18.

(69) JOCE núm. L. 187, de 12 de julio de 1976, p. 1.

(70) JOCE núm. C. 185, de 11 de julio de 1978.

PAISES	JORNADA LABORAL Y VACACIONES PAGADAS							
	DURACION JORNADA LABORAL				VACACIONES PAGADAS ANUALES (DIAS LABORALES)			
	Legal		Real (*)		Legal		Real	
	1965	1977	1965	1977	1965	1977	1965	1977
R. F. de Alemania	48	48	40/43	40	15/18	18	15/18	20/27
Francia	40	40	—	—	18	24	24	24
Reino Unido	sin legislación		40/42	40	—	—	12/18	15/20
Italia	48	48	44/46,5	40	—	12	12	20/24
Holanda	48	48	45	40	10/12	15/18	15	20/22
Bélgica	45	45	45	40	18	24	18	24
Dinamarca	sin legislación		48	40	18	24	18	24
Irlanda	48	48	42,5/44	40	10/12	15/18	12	15/18
Luxemburgo	48	40	42/46	40	8/18	22	8/18	22

(*) No incluye horas extraordinarias.

FUENTE: Comisión Europea (reproducido por *El País*, 17 de mayo de 1979).

Ambas disposiciones han perdido interés jurídico como consecuencia de la evolución de las legislaciones y prácticas nacionales en esas materias, que han supuesto la progresiva homogeneización. La Recomendación del Consejo de 22 de julio de 1975 (71) sobre el establecimiento de la jornada laboral de cuarenta horas semanales y de cuatro semanas de vacaciones pagadas por año establece la conveniencia de que fueran implantados estos dos principios en la Comunidad en la fecha de 31 de diciembre de 1978.

La actualidad de esta disposición, al menos en lo que a jornada se refiere, ha quedado ya superada por la insistente exigencia de la Confederación Europea de Sindicatos, de reducir la semana laboral a treinta y cinco horas; reivindicación manifestada en la última Conferencia tripartita de noviembre de 1978, reiterada en el Congreso de la CES de mayo de 1979 y que encuentra hoy día una firme oposición por parte patronal y una actitud más cauta por parte gubernamental.

El tema de la jornada laboral ha sido objeto también de intervención comunitaria en lo que se refiere a la duración del tiempo de conducción y de reposo de los camioneros (72). Sindicatos y patronales concluyeron además, en 1968 y 1971, unas *ententes* sobre armonización de la duración de la jornada en la agricultura y ganadería, completadas en marzo de 1978 con la firma de un nuevo acuerdo relativo a la duración del trabajo y vacaciones en las zonas de superficie arable.

5. SEGURIDAD SOCIAL. PRESUPUESTO SOCIAL EUROPEO

Las dificultades para avanzar en la vía de la armonización en la seguridad social de los países miembros es evidente, especialmente si consideramos la complejidad de regímenes que coexisten no sólo en el conjunto de la Comunidad, sino también en el interior de cada uno de los países miembros. La existencia de dos concepciones distintas de seguridad social, una ligada al hecho del trabajo (Bismarkiana-continental) y otra a la residencia (Beveridge-nórdica), llevó al Consejo a tratar de desbrozar el camino abordando, antes que nada, el estudio de dos cuestiones fundamentales:

- La armonización de las nociones.
- La armonización de los costes de la seguridad social.

Así, la primera tarea emprendida por el Consejo es el examen de las categorías de personas sujetas a la seguridad social con el fin de determinar las lagunas existentes.

Por su parte la Comisión, basándose en los artículos 118 y 155 CEE, emprendió la vía de la armonización sectorial por medio de recomen-

(71) JOCE núm. L. 199, de 30 de julio de 1975, p. 32.

(72) Reglamento 543/69, de 25 de marzo, JOCE L. 77, de 29 de abril de 1969, p. 49.

daciones. El 23 de julio de 1962 dirigió una recomendación (73) a los Estados miembros instándoles a adoptar una lista de enfermedades profesionales, completada por otra de 20 de julio de 1966 (74), relativa a las condiciones para la indemnización de estas enfermedades profesionales. Del importante papel que estas recomendaciones han jugado en materia de armonización legislativa, diremos únicamente que han sido incluso recogidas en la legislación de nuestro país por Real Decreto 1995/78, de 12 de mayo (75), que aprueba el Cuadro de Enfermedades Profesionales en el sistema de seguridad social.

Por otra parte, y como consecuencia de los trabajos emprendidos sobre los aspectos económicos y financieros de la seguridad social, las instituciones comunitarias llegaron a la conclusión de la necesidad de disponer de unos completos datos estadísticos sobre ingresos y gastos de la seguridad social y, en términos generales, de todos los capítulos de la política social. De esta forma se podía obtener fácilmente estimación de las repercusiones que traería aparejada cualquier decisión de modificación legislativa (76).

En la segunda mitad de 1979 ha sido hecho público el Segundo Presupuesto Social Europeo, que contiene las proyecciones para 1980 de los gastos sociales y su financiación, comparados con los datos de los años 1970 y 1975. El cuadro 6 reproduce los datos de las fuentes de ingreso del presupuesto en los distintos Estados miembros.

* * *

Mencionemos, para concluir, otras actividades emprendidas por las instituciones comunitarias y que podemos englobar dentro del epígrafe de la mejora de las condiciones de vida y de trabajo: así, hemos de señalar la labor que desarrolla la CECA en materia de construcción de viviendas sociales (más de dos mil millones de u. c. e. desembolsados hasta el 31 de diciembre de 1978); las actividades para mejora de los distintos servicios sociales (esencialmente destinados a los trabajadores migrantes y minusválidos); los proyectos-piloto para combatir la pobreza, y otras acciones que podemos encuadrar bajo el tema general de la humanización del trabajo, en especial la financiación de programas experimentales para mejorar la ordenación del trabajo y la organización de seminarios sobre estos temas.

(73) JOCE núm. 80, de 31 de agosto de 1962, p. 2188.

(74) JOCE núm. 147, de 9 de agosto de 1966, p. 2696.

(75) «BOE» de 25 de agosto de 1978.

(76) Véase Resolución del Consejo de 26 de noviembre de 1976.

PRESUPUESTO SOCIAL

	Bélgica	Dinamarca	R. F. de Alemania	Francia	Irlanda	Italia	Luxemburgo	Países Bajos	Reino Unido	Europa	
INGRESOS EN MILLONES DE UNIDADES MONETARIAS NACIONALES (ITALIA MILES DE MILLONES)											
Cotizaciones de los empresarios.	1970 ...	114.894	2.470	70.092	92.465	42	6.219	3.584	12.977	3.245	—
	1975 ...	244.834	5.926	124.298	197.863	163	565	8.101	29.337	9.165	—
	1980 ..	454.392	9.407	185.635	405.579	361	37.428	13.968	51.529	17.358	—
Cotizaciones de las personas protegidas	1970 ..	51.891	1.671	36.815	29.596	27	1.748	2.439	10.734	1.809	—
	1975 ...	112.596	1.580	69.860	66.273	95	3.783	5.107	24.491	4.098	—
	1980 ...	209.275	2.131	107.809	138.954	170	7.280	8.803	42.778	7.530	—
Impuestos y subvenciones	1970 ...	66.402	19.556	39.684	28.196	147	2.636	2.944	3.883	3.696	—
	1975 ...	187.058	50.011	87.118	63.063	443	5.294	6.473	12.321	9.682	—
	1980 ...	292.156	71.791	105.601	108.641	902	11.733	12.730	23.410	19.679	—
Rentas de capital y otros ingresos	1970 ...	12.263	685	9.982	4.128	1	715	876	2.397	907	—
	1975 ...	20.362	1.774	20.340	7.952	15	3.094	1.515	6.382	1.679	—
	1980 ...	19.805	3.877	20.712	15.630	8	4.300	2.796	12.479	2.617	—
Total ingresos excluidas transferencias	1970 ...	245.450	24.382	156.573	154.385	217	11.318	9.842	29.990	9.657	—
	1975 ...	564.851	59.291	301.616	335.151	715	21.195	21.195	72.530	24.644	—
	1980 ...	975.628	87.206	419.757	668.804	1.442	60.741	38.297	130.196	47.183	—
INGRESOS PARA 1975 Y PROYECCIONES PARA 1980 (EN PORCENTAJE)											
Cotizaciones	1975 ...	65,2	12,7	64,4	78,8	36,2	72,6	62,3	74,6	54,0	66,0
	1980 ...	77,2	13,2	69,9	81,5	37,2	71,3	59,4	72,8	52,8	68,9
Impuestos	1975 ...	31,2	84,3	28,9	18,8	61,8	19,8	30,5	16,5	39,3	28,2
	1980 ...	20,8	82,4	25,2	16,2	62,3	21,8	33,2	17,6	41,7	26,2
Rentas de capitales y otros ingresos	1975 ...	3,6	3,0	6,7	2,4	2,0	7,8	7,2	8,8	6,7	5,8
	1980 ...	2,0	4,4	4,9	2,3	0,5	6,9	7,4	9,6	5,5	4,9

FUENTE: Segundo Presupuesto Social Europeo. CCE 1979.

VI. La participación de las fuerzas sociales en la construcción comunitaria

A semejanza de las instancias existentes en los distintos Estados miembros, los Tratados comunitarios crean un *Comité consultivo* en el ámbito de la CECA (art. 18) y un *Comité Económico y Social* en el ámbito CEE (art. 193) y CEEA (art. 165).

Concebidos como órganos de participación y consulta de los distintos estamentos profesionales, estos Comités están compuestos en partes iguales por representantes de los empresarios, de los trabajadores y de un tercer grupo que engloba a usuarios, pequeños comerciantes y profesiones liberales en un sentido amplio. Los miembros son nombrados por el Consejo en base a un reparto por países que tenga en cuenta la distribución equilibrada de los tres grupos.

Los Tratados prevén la consulta obligatoria a estos Comités en una serie de cuestiones (77), tanto por parte del Consejo como de la Comisión, y la consulta facultativa, cuantas veces lo estimen oportuno. Sus dictámenes no son, sin embargo, vinculantes para la institución que realiza la consulta.

Después de solicitarlo durante largos años, el Comité Económico y Social se vio reconocido en 1974 (78) el derecho de elaborar informes y emitir dictámenes por propia iniciativa, sobre cualquier asunto que se refiera a la CEE o a la CEEA. Ello, unido a la mejora de la calidad técnica y del número de sus efectivos, ha dado al Comité una dimensión nueva y un peso creciente en el proceso de toma de decisión comunitaria.

El Tratado CEE creaba asimismo el *Comité del Fondo Social Europeo* (art. 124), con representantes de los Gobiernos, empresarios y trabajadores, y estrechamente asociados no sólo a la gestión del Fondo, sino también a la elaboración misma de las normas aplicables, lo que tiene importancia indudable a la hora de la determinación de los criterios para la concesión de ayudas.

Pero estos órganos de representación no eran suficientes para garantizar la participación de las fuerzas sociales en la integración europea. Los jefes de Estado o de Gobierno, reunidos en París en octubre de 1972, se plantearon seriamente la necesidad de cambiar la imagen de la Comunidad asociando a empresarios y trabajadores a la marcha de la misma. Así, en la Declaración final, se señalaba: «los jefes de Estado o de Gobierno... consideran indispensable llegar a una creciente participación de las fuerzas sociales en las decisiones económicas y sociales de la Comunidad. Invitan a las instituciones a adoptar, antes del 1 de enero de 1974 y tras consulta a las fuerzas sociales, un pro-

(77) Por ejemplo: disposiciones sobre libre circulación de trabajadores, aproximación de legislaciones, formación profesional, etc., y además en temas referidos a agricultura, transportes, problemas energéticos, etc.

(78) JOCE núm. L. 228, de 17 de agosto de 1974, p. 1, modifica Reglamento interior.

grama de acción...». En esta línea, la Conferencia en la cumbre daba asimismo luz verde a la solicitud del Comité Económico y Social de verse reconocido el derecho de iniciativa tal como hemos señalado antes.

El programa de acción social de 21 de enero de 1974 insistía en esta orientación al establecer como uno de los tres grandes objetivos el de lograr la participación creciente de las fuerzas sociales en las decisiones económicas y sociales de la Comunidad, y de los trabajadores en la vida de las empresas.

Hoy día las formas de participación de las fuerzas sociales en la integración comunitaria tiene lugar de diversas formas:

A) *Participación en los organismos y comités creados por los Tratados o por el derecho derivado*

Además de los ya mencionados, Comité Económico y Social, Comité consultivo CECA, Comité del Fondo Social Europeo, Comité permanente del empleo y Conferencias tripartitas, existe un importante número de Comités creados *ad hoc* para asistir a la Comisión en cada uno de los aspectos sociales cubiertos por los Tratados. Todos ellos tienen estructura tripartita (Gobiernos, empresarios y trabajadores), competencias consultivas y están generalmente presididos por un miembro de la Comisión. Los más importantes son: Comité consultivo para la libre circulación de trabajadores; Comité consultivo para la seguridad social de los trabajadores migrantes; Comité consultivo para la formación profesional (y Consejo del Centro europeo para la formación profesional); órgano permanente para la seguridad y salubridad en las minas de hulla y en el conjunto de las industrias extractivas; Comité consultivo para la seguridad, la higiene, la protección de la salud en el lugar de trabajo; Consejo de la Fundación europea para la mejora de las condiciones de vida y de trabajo; Comité consultivo para los problemas sociales en los ferrocarriles.

B) *Comisiones mixtas o paritarias*

El esfuerzo desarrollado por la Comisión con vistas a la creación de organismos sectoriales de carácter paritario (empresarios y trabajadores) a nivel europeo, ha desembocado en la puesta en marcha de numerosos comités cuyo trabajo está orientado hacia la conclusión de convenios colectivos de ámbito europeo, en un intento de avanzar en la vía de la armonización comunitaria a partir asimismo de las disposiciones convencionales establecidas autónomamente entre las fuerzas sociales.

Así existen comités paritarios en los sectores de transportes por carretera, ferrocarriles, navegación interior, pesca, agricultura, carbón

y acero y calzado. Además, existen contactos permanentes en astilleros, textil, azúcar, cervecerías, bancos y seguros, enseñantes, construcción, aeronáutica, aviación civil, transporte marítimo, puertos, transportes urbanos, representantes y agentes de comercio.

Fruto de estos esfuerzos fueron los acuerdos ya aludidos sobre duración de la jornada laboral en el transporte por carretera y en la agricultura y ganadería y otros muchos acuerdos sobre aspectos parciales, aunque la vía para unos auténticos convenios colectivos a nivel europeo parece difícil y lejana, dadas las diferentes situaciones existentes y al respeto imperante a la autonomía de las partes.

C) *La consulta en los distintos momentos de la toma de decisión comunitaria*

Siguiendo las orientaciones de la Cumbre de París, las instituciones han establecido unos sistemas de consulta periódicos y que tienen lugar en las distintas fases del proceso de formación de la decisión comunitaria. Estas consultas tienen lugar desde el momento mismo en que se inicia la elaboración de la disposición de que se trate por parte de los servicios correspondientes de la Comisión europea, produciéndose encuentros y contactos regulares hasta el momento de la decisión definitiva, ello tanto a nivel sectorial como general.

La Comisión ha tratado en especial de asociar a los representantes de los empresarios y trabajadores en la reestructuración de los sectores económicos más afectados por la crisis (construcción naval, siderurgia y transportes marítimos), recogiendo así el encargo realizado por el Consejo europeo de Copenhague de 7-8 de abril de 1978, que subrayó la necesidad de estos contactos «para superar los graves problemas que plantea la excesiva capacidad en algunas industrias y para promover una estructura industrial que pueda hacer frente a la competencia mundial».

Señalemos, por último, que los *empresarios* europeos están reagrupados esencialmente en una organización, la UNICE (Unión de Industrias de la Comunidad), aunque existen también otros grupos patronales de tipo horizontal: Centro europeo de la empresa pública (CEEP), Comité de las pequeñas y medianas industrias, Comité de las organizaciones profesionales agrícolas de la Comunidad (COPA), etc.

En cuanto a los *trabajadores asalariados*, la mayoría de los sindicatos se agrupan en la CES (Confederación Europea de Sindicatos), creada en 1973 y que integra no sólo a los sindicatos más importantes de los países miembros (exceptuada la CGT francesa), sino también a sindicatos austriacos, finlandeses, islandeses, noruegos, suizos y españoles (UGT y ELA-STV). Este hecho es generalmente considerado como una causa de dispersión y de debilidad del sindicalismo de la CES en la integración europea, debilidad mayor aún si comparamos la limitación de efectivos con que cuenta para ocuparse de los asuntos comu-

nitarios frente a los medios que dedica a ello la organización patronal UNICE.

Los sindicatos de los países candidatos CGTP (Portugal) y CCOO (España) han solicitado el ingreso en la CES, al igual que la CGT francesa; tratándose de los sindicatos mayoritarios en sus respectivos países, la no aceptación de su demanda por parte de la CES (existen serios reparos por parte del potente DGB alemán) supondría ciertamente otro elemento de debilitamiento del movimiento sindical europeo.

VII. Consideraciones finales

El análisis del contenido de la política social comunitaria, aunque somero en razón de los márgenes que nos impone un trabajo de este tipo, confirma, a nuestro modo de ver, las impresiones que hacíamos al inicio acerca de los límites de planteamiento de la política social de las Comunidades. Por otra parte constatamos también los intentos, serios, de ir más allá de la mera puesta en práctica de unas «acciones» de tipo social para avanzar hacia la elaboración de una política que contribuya a orientar e impregne de contenido social al conjunto de las políticas y de la integración comunitaria. Sin embargo, en esto, como —al menos hoy por hoy— en todos los aspectos de la integración, la evolución ha de venir determinada por la conjunción perfecta entre las instituciones comunitarias y los centros de poder reales en los países miembros (Gobiernos, empresarios, trabajadores).

Las reticencias sindicales sólo podrán ser superadas cuando los sindicatos se sientan tan seguros y fuertes a nivel comunitario como hoy lo son a nivel nacional; de lo contrario, y en una situación de desequilibrio como la actual, difícilmente se avanzará más en la línea de los convenios colectivos europeos. Es necesario profundizar, pues, en la práctica, aun tímidamente emprendida, de aumentar la participación y la posibilidad de control por parte de las fuerzas sociales.

La política social comunitaria se mueve en estos momentos en una tensión contradictoria: entre la definición de principios y la práctica seguida, entre la elaboración declarativa y los medios reales de que se dotan para llevarlo a la práctica. La contradicción entre la preocupación declarada por la situación social y lo exiguo del presupuesto del Fondo Social Europeo (5 por 100) es un ejemplo. A lo largo de nuestro trabajo hemos encontrado más. El reciente enfrentamiento entre el Parlamento europeo y el Consejo de Ministros sobre la cantidad que debería ser atribuida al Fondo europeo de desarrollo regional —una de las supuestas prioridades actuales de la Comunidad— no será, sin duda, la última manifestación de esta contradicción, signo positivo al mismo tiempo de la evolución a que los conceptos sociales están permanentemente sometidos en la Europa comunitaria.

Concluiremos recogiendo un párrafo del informe que sobre la unión

europaea presentó la Comisión el 26 de junio de 1975: «Una unión que no sea capaz de aportar una contribución activa al progreso social se verá privada del apoyo de una parte importante de la opinión pública europea, y en particular de los trabajadores.»

BIBLIOGRAFIA

1. Política social comunitaria. General

Obras

- COLLINS, D.: *The European Communities. The Social Policy of the First Phase*. Martin Robertson, Londres, 1975.
- DELPEREE, A.: *Les données sociales de la politique européenne*. Vander, Louvain, 1974.
- GIDE-LOYRETTE-NOUËL: *Dictionnaire du Marché Commun*, t. IV, cap. 19, «Salariés et droit social» (puestas al día sucesivas), Les Dictionnaires Joly.
- GISSLER, P.: *Das europäische Sozialrecht*, Nomos, Dokumentation, Baden-Baden, 1974.
- LYON-CAEN, G.: *Droit social international et européen*. Dalloz, París, 1976.
- MEGRET, J.: *Le droit de la CEE*, vols. 3 y 7. Editions de l'ULB, Bruxelles, 1970.
- RIBAS, J. J.; JONCZY, M. J.; SECHE, J. C.: *Traité de Droit social européen*. PUF Thémis, París, 1978; *Droit social européen*. Textes et documents PUF Thémis, París, 1973.
- SECHE, J. C.: *Le droit social international et le droit social européen*. Sociaal Recht, Seminarie voor Sociaal Recht, Université de Gand, 1977.
- TROCLET, L.: *Le droit des C. E. Les travailleurs*. Bruxelles, 1969.
- VALTICOS, N.: *Droit international du travail*. Dalloz, París, 1973
- Exposé sur l'évolution de la situation social dans la Communauté. Commission de las C. E. Anual.
- Véanse también informes periódicos de los distintos comités creados en el ámbito social y documentos de las Comunidades Europeas citados en el texto.

Artículos de revista

- BURBAN, J. L.: «Y a-t-il une politique sociale européenne? *Cahiers de droit européen*, 1976, p. 179.
- CASSAN, H.: «Chronique de la jurisprudence sociale de la Cour de Justice des CE». *Revue du Marché Commun*, 1978, núms. 215, p. 130; 216, p. 192, y 217, p. 261.
- RIBAS, J. J.: «L'Europe sociale. La relance sociale européenne après le Sommet de París», *Droit social*, 1973, p. 205. «Le programme d'action sociale de la Communauté européenne (1974-1976)», *Droit social*, 1974, página 375.
- RODGERS, B.: «Social Policy implications of Britain's entry into the Common Market», *Journal of Social Policy*, 1973, p. 55.

- SHANKS, M.: «Introductory article: The social policy of the European communities», *Common Market Law Review*, vol. 14, núm. especial, 1977, p. 375.
- VINCK, F.: *Développement, perspective syndicale et politique de la politique sociale des Communautés européennes élargies*, Marcinelle, Inst. eur. un de l'Action sociale, 1974.

2. Libre circulación de trabajadores asalariados

- CASSAN, H.: «Le principe de non-discrimination dans le domaine social à travers la jurisprudence récente de la CJCE», *Revue trimestrielle de droit européen*, 1976, p. 259.
- CASAS, Francisco J.: «La libre circulación de trabajadores en la CEE», *Informes de Documentación Social Europea* núm. 2, Ministerio de Trabajo, Madrid, 1976; «Libre circulation des travailleurs et politique migratoire, Colloque «sur l'adhésion de l'Espagne aux C.E.»», Louvain, 25-26 mayo 1979.
- DRUESNE, G.: «La réserve d'ordre public de l'article 48 du Traité de Rome», *Revue trimestrielle de droit européen*, 1976, p. 229.
- DUYSSENS, D.: «Migrant workers from third countries in the European Community», *Common Market Law Review*, vol. 14, número especial, 1977, p. 501.
- FALCHI, G.: «Le régime définitif de la libre circulation et l'immigration des pays tiers», *Droit social*, 1971, p. 6.
- FRESIA, A.: «La libre circulation des personnes et le principe de non discrimination dans la jurisprudence de la Cour de Justice des C.E.»., *Revue du Marché Commun*, 1975, p. 550.
- GOMIS DÍAZ, PEDRO L.: «Aspectos sociales de la integración de España en las Comunidades Europeas», *Instituto de Estudios Sociales*, Madrid, 1979.
- LELEUX, P.: «Recent decisions of the Court of Justice in the field of free movement of persons and free supply of services», *European Law and the Individual*, North-Holland Publishing Company, 1976.
- LEVI-SANDRI, L.: «La libre circulation des travailleurs dans la Communauté européenne», *Bulletin CE* núm. 11, nov. 1968.
- LOUIS, J. V.: «La libre circulation des travailleurs», *Le droit de la CEE*, Bruxelles, 1971, vol. 3.
- LYON-CAEN, G.: «Le régime définitif de la libre circulation des travailleurs, règlement et directive du 15 octobre 1968», *Revue trimestrielle de droit européen*, 1969, p. 92.
- PREVOST, J. P.: «Les travailleurs immigrés et l'Europe», *Perspectives*, 22 diciembre 1973, p. 1.
- RIEGEL, R.: «Zum Anwendungsbereich der art. 48 ff EWGV» (En torno al campo de aplicación de los artículos 48 y 55 del Tratado CEE), *Neue Juristische Wochenschrift*, 1978, p. 468.
- SECHE, J. C.: «L'égalité de traitement des travailleurs migrants en droit communautaire (à l'exclusion de la sécurité sociale)», *La jurisprudence sociale de la Cour de Justice des CE*, Lyon, 21-22 abril de 1977; «Free movement of workers under Community law», *Common Market Law Review*, 1977, número especial, p. 385.
- TOMUSCHAT, C.: «La libre circulation et le statut politique des ressortissants communautaires», *Cahiers de droit européen*, 1976, p. 50

- WATHELET, P.: *Liberté de circulation et migrations internationales des travailleurs, dans la perspective de l'adhésion de l'Espagne à la Communauté Européenne*, Colloque de Louvain, 25-26 mayo 1979.
- WEBER, A.: «Die Rechtsprechung des EuGH zum Vorbehalt der öffentlichen Ordnung und Sicherheit im Bereich der Freizügigkeit» (La jurisprudencia del Tribunal comunitario sobre la reserva de orden público y seguridad pública en el ámbito de la libre circulación de personas), *Europäische Grundrechte Zeitschrift* 5, 1978, 9/10, p. 230.

3. Seguridad social de trabajadores migrantes

- BONNET, R.: «Les règlements de Sécurité sociale de l'Europe des neuf», *Notes et Etudes Documentaires* núm. 4.219.
- COEFFARD, A.; RIBAS, J. J.: «Les effets de l'élargissement des Communautés européennes sur la réglementation Communautaire en matière de sécurité sociale des travailleurs migrants», *Revue du Marché Commun*, marzo 1973.
- CORDEIRO, A.; VERMAEREN, R.: *Les travailleurs immigrés et la sécurité sociale*, Presses Universitaires de Grenoble, 1977.
- DELANOO, P.: «La sécurité sociale des travailleurs migrants dans les conventions bilatérales», *Revue belge de sécurité sociale*, agosto-octubre 1969.
- DELPEREE, A.: «La sécurité sociale dans la CEE», *Bulletin de l'Institut International d'Etudes Sociales* núm. 8, 1971.
- FERRERAS, F.; TEJERINA, J. I.: «Conflictos y tendencias en la evolución de la seguridad social comunitaria de trabajadores migrantes», *Revista de Seguridad Social*, Madrid, abril-junio 1979, p. 245.
- LYON-CAEN, G.: «La jurisprudence récente en matière de sécurité sociale, note sur les arrêts Paris 4 mars 1964 (Nani) et Nonnenmacher», *Droit social*, 1965, p. 400; «Le recours des caisses de la sécurité sociale contre le tiers responsable d'un accident en Droit communautaire», *Revue trimestrielle de droit européen*, 1965, p. 425.
- MAYRAS, H.: «La jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes en matière de sécurité sociale des travailleurs migrants», *Revue belge de sécurité sociale* núm. 3, Bruxelles, 1974, p. 223.
- OLIVARES, J. J.: «Algunos rasgos de la jurisprudencia comunitaria sobre la seguridad social», *Revista de Instituciones Europeas*, Madrid, mayo-agosto 1978, p. 411.
- RIBAS, J. J.: «L'expérience de la CEE en matière de sécurité sociale des travailleurs migrants (1958-1967)», *Revue internationale de sécurité sociale*, 1968, p. 447; «Les effets de l'élargissement des Communautés sur la réglementation communautaire en matière de sécurité sociale des travailleurs migrants», *Revue du Marché Commun* núm. 163, marzo 1973, p. 103.
- RIBAS, J. J.; VOIRIN, M.: «La sécurité sociale des migrants dans les Communautés européennes», *Revue belge de sécurité sociale*, 1969, p. 855.
- SECHE, J. Cl.: «The revision of Regulations núm. 3 and 4 (social security of migrants workers), in the light of their interpretation by the Court of Justice», *Common Market Law Review*, 1969, p. 170.
- TANTARODAS, Ch.: «La protection juridique des travailleurs migrants de la CEE», *Económica*, Paris, 1976.

- VOIRIN, M.: «La sécurité sociale des migrants et les droits de l'homme», *Revue trimestrielle de droit européen*, 1988, p. 720.; «Vers l'extension aux non — salariés des règlements de la CEE sur la sécurité sociale des migrant», *Droit social*, 1989, p. 487.
- WANDERS, A.: «Gleichbehandlung und Leistungszahlung in der Sozialversicherung nach EWG-Recht» (Igualdad de trato y pago de prestaciones en la seguridad social, según el derecho de la CEE), *Euro-pärecht* 11, 1976, 4, p. 313.
- WEDEL, J.: «Sécurité sociale et intégration économique. Liberté de circulation et protection sociale des migrant», *Revue internationale du travail*, vol. 102, núm. 5, noviembre 1970, p. 503.
- WYATT, D.: «The social security rights of migrants workers and their families», *Common Market Law Review*, vol. 14, número especial, 1977, p. 411.
- «Le règlement núm. 1408/71 du Conseil des Communautés européennes relatif a l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés et a leur famille qui se déplacent a l'intérieur de la Communauté», *Revue belge de sécurité sociale*, número especial noviembre-diciembre 1973, núms. 11-12, p. 1185.

4. Empleo

- BENOIT, A.: «Les instruments de la politique de l'emploi», *Notes et études documentaires* núms. 4.093-4.094, mayo 1974.
- COURBIS, R.: «La crise pétrolière est-elle à l'origine de l'augmentation du chômage?», *Le Monde*, 12 noviembre 1974, pp. 7 y 8.
- KRAVARITOU-MANITAKIS, P.: «L'emploi selon le Traité de Rome et l'action communautaire. Textes et réalités», *Rivista di Diritto Europeo*, XVI, 1976, p. 20.
- LANZAS, F.: «La problemática del desempleo juvenil en España y en la CEE», *Informes de documentación social europea* núm. 1, Ministerio de Trabajo, Madrid, 1976.
- LISEIN NORMAN, M.: «Réflexions à la suite d'une journée d'étude sur la crise de l'emploi», *Revue du Marché Commun*, 1976, p. 319.
- LOUET, R.: «La Conference européenne de l'emploi et la création d'un Comité permanent de l'emploi», *Droit social* núm. 11, 1971.
- PAULUS, D.: *La création d'un Comité permanent de l'emploi des Communautés européennes*, Bruxelles, 1972.
- PETACCIO, V.: «The European Social Fund: Phase I in positive retrospect», *Journal of Common Market Studies* núm. 3, 1972, p. 249.
- RIFFLET, R.: «Prospective de la politique de l'emploi dans les Communautés européennes», *Revue internationale du Travail*, 1976, p. 149.
- SECHE, J. C.: «Le nouveau Fonds Social Européen», *Cahiers de droit européen* núms. 1-2, 1974, p. 78.
- STABENOV, W.: «The European Social Fund», *Common Market Law Review*, vol. 14, número especial, 1977, p. 435.
- SULLEROT, E.: *L'emploi des femmes et ses problèmes dans les Etats membres de la Communauté*, CCE, 1972.
- «Les problèmes de l'emploi et la situation énergétique», *Rapport sur les incidences de la situation de l'énergie sur l'emploi dans la Communauté*, CCE, mayo 1974.
- «Les perspectives de l'emploi dans la Communauté jusqu'en 1980».

- Rapport établi par un groupe d'experts indépendants, CCE, julio 1976.
- «L'emploi des jeunes», *Bulletin CE*, suppl. 4/77, CCE, Bruxelles, 1977.
- «Analyse comparative des instruments de la politique de l'emploi dans certains pays membres», *Études*, Serie politique sociale núm. 37, CCE, 1977.
- «Les implications économiques des mutations démographiques dans la Communauté européenne: 1975-1980», *Rapport d'un groupe d'experts indépendant présidé par A. Kervyn*, CCE, Bruxelles, 1978.

5. Mejora de las condiciones de vida y de trabajo

- BARTLETT, M.: «Employees' rights in mergers and takeovers. EEC proposals and the American approach», *The International and Comparative Law Quarterly*, 1976, p. 621.
- BOURRINET, J.: «Les salaires des travailleurs agricoles dans les pays de la CEE», *Revue internationale du Travail*.
- COPPE, A.: «Remarques sur l'harmonisation des conditions des licenciements collectifs dans la perspective économique et sociale», *Revue du Marché Commun*, 1974, p. 145.
- DAUBLER, W.: «The employee participation directive. A realistic Utopia?», *Common Market Law Review*, vol. 14, número especial, 1977, p. 457.
- DETIENNE, J.: «La Communauté européenne et la lutte contre la pauvreté», *Revue du Marché Commun*, 1975, p. 500.
- DUPEYROUX, J. J.: «Evolution et tendances des systèmes de sécurité sociale des pays membres des Communautés européennes et de la Grande Bretagne», *Rapport pour la CECA*, Haute Autorité, Luxembourg, 1966.
- FISERA, J.: «Autogestion et cogestion: esquisse d'une étude comparative et bibliographie», *Est-Ouest*, 1975, p. 219.
- IDOT, L.: «Concentrations des entreprises et protection des travailleurs dans le cadre communautaire», *Droit social*, 1975, p. 561.
- KRAVARITOU-MANITAKIS, P.: «Le régime juridique de la participation dans la société anonyme européenne», *Cahiers de droit européen*, 1972, p. 299.
- LAUDRIN, H.: «Rapport sur la proposition de la Commission des CE au Conseil relative à une recommandation adressée aux Etats membres au sujet de l'application du principe de la semaine de quarante heures et des quatre semaines de congés payés annuels», *Parlement Européen*, doc. 47/74, 23 abril 1974.
- LELEUX, P.: «La proposition amendée d'un règlement portant statut des sociétés anonymes européennes», *Cahiers de droit européen*, 1975, página 579.
- MEINTZ, C.: «Rapport sur les orientations pour un programme communautaire concernant la sécurité, l'hygiène et la protection de la santé sur le lieu de travail», *Parlement Européen*, doc. 211/75, 31 de agosto de 1975.
- RIBAS, J. J.; HASSE, J.: «Les actions de la Communauté dans le domaine de la sécurité sociale et le budget social européen», *Droit social*, noviembre 1971, p. 78.
- SECHE, J. C.: «Les licenciements collectifs dans la CEE», *Droit et pratique du commerce international*, 1976, p. 151.

- SULLEROT, E.: «L'égalité de rémunération entre hommes et femmes dans les Etats d'Europe membres de la CEE», *Revue internationale du Travail*, 1975, p. 99.
- VANFRAAG, Ph.: «L'Harmonisation et l'égalisation au niveau européen des systèmes de sécurité sociale», *Droit social*, 1968, p. 259.
- DE LA VILLA, L. E.: *Armonización de la seguridad social en la CEE*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1975.
- VOGEL-POLSKY, E.: «L'article 119 du Traité de Rome peut-il être considéré comme sel — executing», *Journal des Tribunaux*, 1987, p. 232.
- Nueva lista de enfermedades profesionales, Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, Madrid, 1979.

6. Participación de las fuerzas sociales

- KULAKOWSKI, J.: «Les travailleurs et la construction européenne», *Droit social*, 1971, p. 139.
- LISEIN-NORMAN, M.: «La participation des syndicats au Comité permanent de l'emploi des CE», *Revue du Travail*, 1976, p. 664.
- LYON-CAEN, G.: «Négociation et convention collective au niveau européen», *Revue trimestrielle de droit européen*, 1973, p. 583, y 1974, p. 1.
- MEYNAUD, J.; SIDJANSKI, D.: «Groupes de pression et coopération européenne», Fondation nat. des Sciences Politiques, Paris, 1968.
- SANDEGREN, K.: «Création et avenir de la Confédération européenne des Syndicats», *Les problèmes de l'Europe*, 1973, p. 104.
- «Les relations paritaires sur le plan professionnel dans la Communauté», *Information Politique Sociale*, CCE núm. 33/1972.
- «Le mouvement syndical dans la Communauté européenne», *Informations syndicales*, CCE, 1975.

