

Jesús Cruz

La construcción de la Europa social.
Derechos laborales, diálogo social
y negociación colectiva



Lagunas (Piedra), hacia 1877. Carlos de Haes.

El Tratado Constitutivo de Roma apenas contenía en su texto dos apuntes relativos a lo social: el reconocimiento de la libre circulación de trabajadores y la preocupación por la garantía de igualdad retributiva por razón de sexo.

A partir de este estrecho margen, el Derecho Comunitario ha logrado, después de más de cincuenta años de evolución, resultados palpables en la construcción de la Europa social, estableciendo convergencias entre los diversos sistemas legales del conjunto de los Estados miembros.

La actual carencia de liderazgo político a nivel europeo que permita marcar las líneas de políticas comunes de actuación, en especial en el ámbito de las relaciones laborales, ha producido, entre otras cosas, un reforzamiento de los particulares intereses de cada uno de los Estados miembros en detrimento del afianzamiento de un proyecto común europeo.

Conviene hacer hincapié en que cualquier empeño de relanzamiento de la política social comunitaria sólo es viable en la medida en que la Unión Europea logre asimilar definitivamente el proceso de ampliación a los países del Este, intensificando los esfuerzos para acelerar la convergencia entre los países del Este y del Oeste, de modo que los desequilibrios de desarrollo económico y de calidad de vida no sean tan elevados como en la actualidad.

1. EL LENTO PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE LA EUROPA SOCIAL

LA penetración de la Europa Comunitaria en el ámbito de las relaciones laborales y, en particular, en el terreno de la legislación laboral, ha sido tardía, lenta y con una elevada dosis de obstáculos, sin que a estas alturas se vislumbre un escenario de futuro libre de dificultades, sino probablemente todo lo contrario. Es cierto que el proceso de profundización en el proyecto europeo ha estado jalonado desde el principio de múltiples dificultades a tenor de la complejidad de la construcción de una estructura singular y ensayada por primera vez a lo largo de toda la historia de la Europa moderna, aunque todo ello se ha visto acentuado con particular intensidad en lo que afecta a la construcción de la Europa social. No puede ocultarse tampoco que, a pesar de todos los límites y frenos que se han producido en el ámbito de las relaciones laborales, con todos sus defectos el resultado ha sido el de un progresivo mayor protagonismo del conjunto de las instituciones, públicas y privadas, en el desarrollo de un mercado de trabajo cada vez más convergente en el ámbito de la Europa comunitaria y, por ende, el progresivo afianzamiento de una dimensión social de la Unión Europea.

Sin embargo, todavía a estas alturas se aprecia la presencia de notables deficiencias e insuficiencias en este campo de la política social comunitaria, sin dejar de advertir que no estamos inmunizados o blindados frente a los riesgos de degradación o de erosión de la virtualidad práctica de lo aparentemente consolidado en la actualidad. Intentemos explicar y argumentar debidamente las valoraciones así formuladas.

Hablar sobre la construcción de la Europa comunitaria exige, aunque sea muy brevemente, retrotraernos a los orígenes y evolución del Derecho social comunitario. Y, al efecto, recordar que el sencillo y bien limitado objetivo en sus orígenes de construcción de un gran Mercado Común en el ámbito europeo,

determinó que en las primeras décadas el proyecto europeo centrara su atención en la vertiente estrictamente económica de conformación de una economía de escala a nivel regional europeo y, por tanto, se desatendiera en lo sustancial la dimensión social de ese mercado y mucho más se dejara de lado la perspectiva de garantía de ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas particularmente en el ámbito de las relaciones laborales.

Así, en su arranque, el Tratado Constitutivo de Roma de finales de la década de los años cincuenta, apenas contenía en su texto dos apuntes relativos a lo social. De un lado, en el marco de las grandes libertades de circulación, la presencia y reconocimiento de la libre circulación de trabajadores, que a lo largo de los años sesenta se desarrolló con profusión, con vistas a que no se quedara exclusivamente en una recepción formal en sus textos legales, sino que alcanzara un auténtico valor material a través de la contemplación de todas sus vertientes, desde las políticas de flujos migratorios, colocación y de formación profesional hasta las relativas a las condiciones de trabajo y de protección social. De otro lado, la específica preocupación desde sus inicios por la garantía de la igualdad retributiva por razón de sexo, que con el paso del tiempo ha dado lugar a una genérica extensión del principio de paridad de tratamiento y, por ende, prohibición de discriminación entre mujeres y hombres en el conjunto de la contratación laboral, las condiciones de trabajo y la Seguridad Social.

A partir de ese estrecho margen de actuación inicial, las instituciones comunitarias percibieron la necesidad de intervenir sobre algunos terrenos particularmente delicados del desarrollo de la actividad económica, que podían tener una especial incidencia negativa sobre los intereses de los trabajadores y, en particular, sobre la garantía de la continuidad de sus derechos, aunque también sobre la superación de situaciones de marcada dificultad de las empresas. En particular, para abordar espacios novedosos no proyectados al menos expresamente por los Tratados Constitutivos, se buscó un fundamento esencialmente negativo, cifrado en evitar que la concurrencia mercantil —auspiciada y favorecida a nivel Europeo con la conformación del Mercado Común— no se desarrollara como una concurrencia que utilizara como elemento de ventaja las diferencias notables de costes laborales entre unos y otros trabajadores según el Estado miembro en el que trabajaban; es decir, evitar lo que se vino a conocer como el «*dumping* social». Ello, por ejemplo, permitió que a lo largo de la década de los años setenta se aprobaran importantes Directivas en materia de reestructuración empresarial: despidos colectivos, transmisión de empresas y Fondo de Garantía Salarial.

Eso sí, cuando se quiso avanzar más allá de lo anterior, se constataron las limitaciones de los Tratados Constitutivos y, en particular, los frenos impuestos por algunos Estados miembros utilizando la exigencia de que todas las Directivas Comunitarias hubieran de ser aprobadas con el voto unánime de todos. Ello determinó la necesidad de acometer sucesivas reformas de los Tratados (Acta Única Europea de 1986, Tratado de Maastricht de 1992 y Tratado de Ámsterdam de 1997), que incorporaron la posibilidad de que ciertas materias correspondientes a las políticas de armonización de la legislación laboral se abordaran vía Directivas Comunitarias con el procedimiento más sencillo de las mayorías cualificadas. Ello dio lugar a un impulso notable del acervo comunitario social en aspectos importantes, como fueron los relativos a la seguridad y salud en el trabajo, la jornada de trabajo, la obligación de información al trabajador sobre sus condiciones de trabajo y, más recientemente, las empresas de trabajo temporal.

Aunque este nuevo impulso se apoyaba fundamentalmente en el criterio de impedir el dumping social, empezaba también a abrirse camino la idea de que la construcción de la Europa social no debería tener un alcance meramente negativo y de simple sostén complementario de la construcción de la convergencia en lo económico, sino que debía tener un valor autónomo y en sí mismo de diseño con vistas a la construcción de un modelo social europeo; modelo definitorio de las señas de identidad de la Europa comunitaria, por diferencia y comparación a otros sistemas políticos nacionales o estructuras supranacionales externas al territorio europeo. Lo anterior permitió novedades cualitativas en el proceso de construcción de la Europa comunitaria, cuando menos en cuatro frentes bien significativos, que enumeramos de forma muy telegráfica: diálogo social, política de empleo, extensión del principio de tutela antidiscriminatoria y política de inmigración.

En primer lugar, la promoción del diálogo social y, con la misma, la incorporación del protagonismo de los interlocutores sociales comunitarios en el ámbito europeo al proceso de profundización en la política social y, en particular, al proceso de elaboración de las normas comunitarias. Ello dio lugar al establecimiento de un sistema de doble consulta a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en el ámbito europeo respecto de cualquier iniciativa legislativa comunitaria, que permitió desarrollar una fuerte influencia de las posiciones de los interlocutores sociales en el contenido de un significativo número de Directivas Comunitarias; y, en particular, dio lugar a la celebración de importantes acuerdos colectivos en materia laboral, en algunos casos reforzados

por la aprobación de la correspondiente Directiva, en otros casos aplicados libremente por los propios interlocutores sociales. El abanico de materias abordadas por estos acuerdos colectivos ha sido en una primera fase notablemente elevado, lo que muestra la trascendencia del fenómeno: contratos temporales, contratos a tiempo parcial, permiso parental, teletrabajo, acoso laboral, estrés laboral, etc.

En ese mismo primer frente, se ha intentado propiciar también que los representantes de los trabajadores puedan participar en la gestión de las empresas, por vía de su intervención a través de fórmulas variadas de información y consulta a los mismos por parte de la dirección de las empresas. En alguna medida ello ya se ensayó con las Directivas de los años setenta en materia de reestructuración empresarial, incluso sucesivamente a través de la armonización de la legislación laboral en materia de seguridad y salud en el trabajo, pero de mucho mayor calado es el hecho de que se ha extendido y generalizado en esta nueva fase a través de Directivas expresa y directamente dirigidas a fomentar la participación de los representantes de los trabajadores en la gestión de las empresas, particularmente aquellas de grandes dimensiones: constitución del comité de empresa europeo, implicación de los trabajadores en las sociedades mercantiles europeas, información y consulta general a los representantes de los trabajadores.

El segundo frente se comienza a abordar con la asunción por parte de las instituciones comunitarias de una novedosa técnica de intervención en materia de política de empleo a finales de la década de los años noventa, a través de lo que se ha venido en denominar el método abierto de coordinación. Manteniendo como premisa de partida el reconocimiento de que el diseño de las políticas activas y pasivas de empleo corresponde como competencia exclusiva a los Estados miembros, se abre paso de manera complementaria la posibilidad de que desde las instituciones comunitarias se marquen objetivos de actuación, se recomienden medidas a adoptar y, sobre todo, se evalúen las diversas políticas nacionales de empleo comparando los resultados obtenidos en la práctica por cada uno de los Estados miembros en la ejecución de las mismas.

En materia de derechos fundamentales y libertades públicas, bajo la premisa de que todos los Estados miembros de la Unión Europea recogen en sus textos constitucionales un amplio e intenso reconocimiento de tales derechos y libertades, respondiendo a estrictos modelos de Estado democrático de derecho, se presupone el respeto a tales derechos fundamentales, al tiempo que se asigna

al Consejo de Europa el seguimiento y garantía de su efectividad por vía del respeto a la Convención Europea de Derechos Humanos. En particular, en el ámbito laboral la intervención durante largas décadas se circunscribió a la discriminación por razón de género y, por añadidura, en los Tratados vigentes se prohíbe que la armonización comunitaria pueda llegar a abarcar materias tales como son las relativas a la libertad sindical y el derecho de huelga.

A pesar de ello, el Tratado de la Unión Europea abrió una importante brecha a partir de la década de los años noventa, incorporando un amplio y genérico principio de igualdad de tratamiento y prohibición de discriminación, de importante relevancia en lo laboral. En particular, ello dio lugar a la aprobación de tres influyentes Directivas en esta materia de la tutela antidiscriminatoria a principios de la década actual: por razón étnica o de raza, por motivos de religión o convicciones, de discapacidad, de edad así como de orientación sexual y, finalmente, de actualización y extensión de las relativas al género. Eso sí, se trata de causas tasadas y no de Directivas generales de tutela antidiscriminatoria, por mucho que la denominación de alguna de ellas puede inducir al error. En concreto, se trata de un listado cerrado de causas, sin que concurra hasta el presente en el ordenamiento comunitario una mención abierta, como es el caso de la Constitución Española, a cualquier otra discriminación por «cualquier otra condición o circunstancia personal o social».

Por lo demás, por mucho impacto y eficacia que tengan las reglas en materia de prohibición de discriminación, lo indiscutible es que las mismas no abarcan todo el rico campo de las garantías de los derechos fundamentales y libertades públicas. De este modo, la previsible inmediata entrada en vigor del Tratado de Lisboa, con la correspondiente atribución de fuerza vinculante en términos jurídicos de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, ya que le atribuye el mismo valor jurídico que el propio de los Tratados Constitutivos, en gran medida comportará la superación de estas deficiencias, desde el instante en que ello supone la recepción de una completa relación de derechos fundamentales y libertades públicas, con particular atención a los de carácter laboral y social.

La última de las vertientes novedosas que anunciábamos, la intervención sobre la política de inmigración, se ha producido recientemente a través de un mecanismo extramuros de la estricta política social comunitaria, pero con una indiscutible afectación al desenvolvimiento general del mercado de trabajo. En efecto, la atención al desarrollo de los flujos migratorios se ha enmarcado desde

sus inicios en el ámbito del espacio común de libertad, seguridad y justicia. En todo caso, aunque lo sea con una filosofía política marcadamente diferenciada de la propia de la política social comunitaria, lo cierto es que también en este campo se comienzan a acometer medidas específicas para homogeneizar mínimamente los flujos migratorios con carácter general (el estatuto de residente de larga duración) o para determinados grupos específicos de profesionales (trabajadores altamente cualificados), así como para atajar las prácticas nada deseables de inmigración ilegal (retorno de los inmigrantes ilegales, sanciones a los empresarios), todo ello enmarcado en una visión general que pretende acometer una política integral en materia de inmigración. Es cierto, no obstante, que las propuestas de Directivas presentadas por la Comisión son más numerosas, abarcan contenidos más amplios y diversos, sin que algunas de ellas acaben de recibir la aprobación definitiva por la falta del necesario consenso político para ello.

A resultas de todo lo anterior, se puede apreciar cómo, a pesar de las dificultades experimentadas en sus avances por la política social comunitaria después de más de cincuenta años de evolución del Derecho Comunitario, éste ha logrado resultados palpables en la construcción de la Europa social, con intervenciones incisivas en algunos campos, que ha logrado establecer ciertos márgenes de convergencias entre los diversos sistemas legales del conjunto de los Estados miembros. En particular, el resultado nos permite, con todas las deficiencias constatables, afirmar la existencia de una sedimentación del acervo comunitario de un modelo social europeo, que nos marca como seña de identidad del proyecto europeo y como diferenciado de otros modelos económicos y sociales comparables. Eso sí, tal modelo no acaba de cuajar del todo y, en particular, está sometido a ciertos contratiempos en la actualidad, a resultas de ciertas turbulencias que venimos observando en el último período y de los que conviene dejar constancia.

2. UN NUEVO ESCENARIO DE DEBILIDAD POLÍTICA Y ECONÓMICA CON EFECTOS NEGATIVOS

Varias son las circunstancias que determinan un escenario de nuevas dificultades para la profundización en el proyecto europeo y, con las mismas, de las correlativas preocupaciones que se pueden observar en el campo de la efectividad de la construcción de la Europa Social. Entre ellas, a mi juicio personal, sería oportuno destacar las siguientes.

Ante todo, con carácter general se observa una manifiesta carencia de liderazgo político a nivel europeo, que permita marcar las líneas de políticas comunes de actuación en el marco comunitario, con particular acento en el ámbito de las relaciones laborales. Ello es demostrativo de un claro debilitamiento del poder político de las instituciones comunitarias, que van perdiendo legitimidad política de actuación en el terreno práctico. Como efecto derivado de tal situación, o si se quiere como la otra cara de la misma moneda, se aprecia un reforzamiento de las posiciones nacionalistas de defensa de los particulares intereses de cada uno de los Estados miembros, otorgando primacía a las ventajas individuales a obtener del funcionamiento de la Unión Europea, en detrimento de una mirada más colectiva, más a medio y largo plazo, de afianzamiento de un proyecto común que pueda beneficiar al conjunto.

Un ejemplo elocuente de lo que venimos describiendo se aprecia en el tortuoso camino sufrido en la aprobación de la última, hasta el presente, de las reformas de los Tratados a través del Tratado de Lisboa. No deja de resultar llamativo que los debates sobre las reformas introducidas por el Tratado se enfoquen no tanto respecto de lo que puedan suponer en cuanto a la efectividad del funcionamiento de la Unión Europea, cuanto respecto de lo que «ganan» o «pierden» cada uno de los Estados miembros en el escenario futuro de aplicación del nuevo Tratado. En particular resulta especialmente negativo, si bien ello haya constituido una actitud con amplios precedentes en el pasado, que en esta ocasión se haya elevado casi a categoría el condicionamiento de la aprobación nacional del Tratado por parte de algunos Estados miembros a la aceptación, no sólo de un tratamiento propio para los mismos, sino incluso la incorporación de un conjunto de reglas de excepción de inaplicación parcial del Tratado para ellos como condición inexcusable; exigencias nacionales impuestas por añadidura de forma extemporánea en un momento en el que el proceso de negociación de la reforma de los Tratados ya se encontraba cerrada; con actitudes ciertamente desleales en el *fair play* comunitario, a la vista justamente de las debilidades políticas de los impulsores de la reforma de dichos Tratados.

El ejemplo más significativo de ello, aunque no sea el único, lo constituye el Protocolo sobre la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea a Polonia y a Reino Unido, con la particular precisión en el art. 1.2 del citado Protocolo de que nada de lo dispuesto en el capítulo IV de la Carta crea derechos que se puedan defender ante los órganos jurisdiccionales de sus respectivos países; capítulo IV que lleva por título «solidaridad» y que precisamente recoge la relación de derechos laborales y de protección social de la

Carta. En la misma línea habría que mencionar el condicionante impuesto a última hora por la República Checa, no casualmente también de excepción de la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales, a situaciones particulares de la propia Chequia. De este modo, uno de los elementos más positivos y emblemáticos de la aprobación del Tratado de Lisboa por lo que afecta al afianzamiento de la Europa Social, el carácter vinculante de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, quedaría bastante menoscabado con un riesgo de extensión de este tipo de inaplicaciones a ciertos Estados miembros, con el más que posible efecto reflejo para el resto de los Estados.

Un segundo factor a tomar en consideración deriva de las consecuencias indirectas de la ampliación de la Unión Europea hacia los países del Este, que se está mostrando como una de las más difíciles de digerir por las instituciones comunitarias.

Bien conocida, al efecto, es la enorme dificultad de articular y materializar los procedimientos de adopción de las decisiones en el seno del Consejo de Europa, cuando las voces y votos a tomar en consideración son los correspondientes a 27 países y, en el breve plazo, a más de 30 países. De ahí, una vez más, la trascendencia de la efectiva entrada en vigor del Tratado de Lisboa, que por el procedimiento de votación contemplado, facilitará el mencionado procedimiento, si bien con notable postergación en el tiempo en atención a las reglas transitorias de puesta en marcha; y, en todo caso, es posible que con los nuevos criterios no se lleguen a superar por completo las complejidades actualmente existentes en la adopción de las decisiones comunitarias. En particular, tales dificultades se muestran de forma inmediata en los asuntos laborales y sociales, singularmente sensibles para algunos Estados miembros y donde las posiciones políticas de los países del Este son marcadamente distantes respecto de la cultura laboral y social asentada a lo largo de décadas en los países del Oeste.

En todo caso, más allá de lo anterior, da la impresión de que la ampliación hacia los países del Este se ha verificado en claves cualitativamente diversas de aquellas en las que se produjeron las precedentes y, en particular, las que se llevaron a cabo a lo largo de la década de los años ochenta, aquéllas que dieron lugar a la ampliación a los países mediterráneos, entre ellos España. Me refiero en concreto al intercambio político más o menos explícito en el que se produjeron las precedentes ampliaciones, que ahora parece que se rompe en gran medida. Intercambio político consistente, de un lado, en un compromiso por parte de los Estados de la ampliación de acelerada convergencia económica y

cumplimiento de los estándares comunes institucionales y económicos establecidos a través de las Directivas de armonización, en particular, las referidas a la política social y, de otro lado, a la aportación de importantes sumas económicas a través de los Fondos estructurales a favor igualmente de esos Estados de la ampliación que les facilitara y les compensara el mencionado esfuerzo de convergencia.

En el nuevo escenario en el que se desenvuelven estas ampliaciones, aparte de que las divergencias de desarrollo económico y social sean más elevadas que en el pasado, se advierte una manifiesta menor predisposición por parte de la Unión Europea a allegar la financiación necesaria para nutrir los correspondientes Fondos estructurales con cantidades que produzcan similares efectos de convergencia a lo que sucedió en el pasado, con lo cual el intercambio político también parece que cede en la exigencia de la contrapartida. En otros términos, a menores flujos en los Fondos estructurales menor intensidad en la legitimación para exigir la convergencia en los estándares sociales. El escenario, pues, que se viene a diseñar es el de una reducción de los primeros que se ve compensada de facto con una legitimación implícita para que esos países de la ampliación utilicen el arma del *dumping* social como técnica de incorporación a la competencia mercantil a escala europea; *dumping* social que en el corto y medio plazo evidentemente provoca resultados de favorecimiento de sus economías y de deslocalizaciones empresariales a su favor provenientes de países del Oeste europeo, pero que acaba repercutiendo negativamente en el conjunto, con un fuerte riesgo de debilitamiento global de la dimensión social europea. Por mucho que la formalidad del periodo de transición venga acotado en las correspondientes actas de adhesión, siempre acaban abriéndose vías de escape que facilitan el uso de la técnica del *dumping* social y de la deslocalización empresarial en esa misma clave del *dumping* social.

A su vez, el escenario cada vez más amplio de globalización de la actividad económica, donde se exterioriza un fenómeno más intenso de *dumping* social a escala mundial hace mucho más vulnerable el mantenimiento, en los términos hasta el presente conocidos, del modelo social europeo logrado a lo largo de las décadas precedentes de construcción del proyecto europeo. Precisamente por ello, los cimientos de ese modelo social corren el riesgo de resentirse en el momento en el que se produzcan turbulencias económicas a escala internacional, que muestran una fuerte tentación a ceder en el terreno del mantenimiento de la Europa Social, particularmente cuando pueden entrar en liza países emergentes en lo económico pero con manifiestas carencias en lo que se refiere a

los elementos tradicionales de tutela en el ámbito de las relaciones laborales y de la protección social. Cuando menos, ello desemboca en una menor atención hacia los asuntos sociales, con el correlativo primado sin compensaciones de las reglas puras de la competencia mercantil.

Finalmente, en ese contexto aparece también un cierto cambio de sensibilidad en el seno del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, como intérprete máximo del acervo normativo comunitario. En efecto, en sus orígenes este Tribunal, como expresión por antonomasia del espíritu europeísta y, por tanto, como impulsor de la profundización en el proyecto de construcción política de la Europa comunitaria, adoptó una marcada interpretación expansiva de las reglas y principios comunitarios, que se concretó en especial en una clara promoción del desarrollo de los contenidos expresivos de la política social comunitaria. De este modo, la lectura por parte del Tribunal de los textos de los Tratados Constitutivos en clave favorable a las competencias de las instituciones comunitarias, ha venido permitiendo en reiteradas ocasiones una manifiesta revalidación de algunas iniciativas algo aventuradas o forzadas impulsadas por parte de la Comisión Europea, al tiempo que ha garantizado una igualmente exigente lectura de las Directivas laborales a los efectos de reclamar una estricta armonización de las legislaciones sociales en las correspondientes materias.

Sin embargo, en los últimos tiempos se perciben una serie de pronunciamientos por parte del Tribunal Europeo que ponen en duda la continuidad de ese papel, hasta ahora bien identificado, de apoyo por parte del mismo a la profundización en la construcción de la Europa Social. La ya tristemente conocida trilogía de sentencias en los asuntos Viking, Laval y Rüffert constituye el ejemplo más ilustrativo de este cambio de actitudes y sensibilidades del Tribunal. Resulta ciertamente difícil aventurar en qué medida ello comporta un punto de inflexión y cambio de rumbo o, por el contrario, se trata exclusivamente de fallos aislados que no resulta posible extrapolar; es decir, resulta difícil aventurar todavía si se trata de pronunciamientos dictados en una coyuntura muy específica condicionada por visiones muy parciales, o bien cabe que se produzca una generalización en el futuro inmediato. En todo caso, en las argumentaciones jurídicas formuladas por el Tribunal se aprecia un nuevo enfoque, con tendencia a la generalización, en la ponderación de la relación que se debe verificar en el ámbito comunitario entre libertades económicas consustanciales a la defensa de la competencia mercantil y el reconocimiento de derechos laborales y de protección social que exterioricen las señas de identidad del modelo social europeo.

En todo caso, el proceso de construcción de la Europa comunitaria bien sabido es que desde sus orígenes se ha sometido a presiones constantes centrífugas y centrípetas, que al final logran un cierto entendimiento de equilibrio. Frente a las precedentes realidades, que de manera objetiva muestran sus nubarrones oscuros, siempre emergen también en el ámbito comunitario otras tendencias en paralelo que buscan lograr la debida compensación. Probablemente son ya demasiados años de constantes presiones a favor de la búsqueda del equilibrio entre las exigencias sociales y las correspondientes del mercado como para que se olviden las múltiples y complejas implicaciones en juego a favor de los intereses de los ciudadanos europeos. De ahí que lo que corresponda hacer no es otra cosa que identificar los principales retos a los que se enfrentan en el inmediato futuro las instituciones comunitarias en este frente de las políticas sociales, que justamente es lo que pretende ser el objetivo de la última parte de este breve análisis sobre la situación actual de construcción de la Europa social.

3. LOS CONTENIDOS PENDIENTES PARA EL RELANZAMIENTO DE LA EUROPA SOCIAL

En este orden de consideraciones, lo primero a recordar es la situación de bloqueo en la que se encuentra la reforma de la Directiva sobre ordenación del tiempo de trabajo. A resultas de un período ya dilatado de vigencia de la Directiva, que se remonta al año 1993 y fue modificada en puntos relevantes en el año 2000, se mantiene la posibilidad de introducir importantes excepciones a la regla general de la duración máxima de la jornada de trabajo en ciertos Estados miembros. Junto a ello, algún importante pronunciamiento del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas efectuó una interpretación respecto del cómputo de las horas presenciales, pero no de efectiva prestación de servicios, en las actividades de los profesionales sanitarios que no deja de provocar dificultades de articulación práctica y de costes a otros Estados miembros. Con el objetivo de afrontar esta doble perspectiva de problemas aplicativos de la Directiva Comunitaria, se elaboró por parte de la Comisión Europea una propuesta de reforma de la Directiva, que recibió el rechazo sindical y, por extensión, resultó fuertemente objetada por el Parlamento Europeo. A pesar de los múltiples esfuerzos realizados en el último año, finalmente se llegó a un resultado de bloqueo total, ante el desacuerdo entre Comisión y Parlamento. Formalmente, desde aquel escenario último de desacuerdo, no parece que se hayan tomado nuevas iniciativas al respecto.

Una vez iniciada una nueva legislatura en la Unión Europea, elegido un nuevo Parlamento y tras la designación de la nueva Comisión Europea, será imprescindible retomar el asunto, de modo que en un nuevo contexto se proceda a intentar de nuevo llegar a un acuerdo, en el que necesariamente se tendrá que pulsar la opinión de los interlocutores sociales a nivel europeo. La premisa de partida tiene que ser, por lógica aplastante, la búsqueda de una fórmula que desemboque en un plazo más o menos razonable en un régimen máximo de jornada legal de trabajo común para todos los Estados miembros, de modo que se acepte un compromiso mínimo de cierta convergencia en la jornada de trabajo de todos los Estados miembros, a los efectos de que no se juegue concurrencialmente con los tiempos de trabajo.

De otra parte, resulta conveniente culminar el conjunto de propuestas derivadas de la política comunitaria de inmigración, diseñadas con voluntad de actuación integral a partir del Libro verde sobre la materia de 2005. Aunque a resultados del mismo se ha logrado aprobar alguna concreta Directiva (trabajadores altamente cualificados), se habían anunciado algunas otras más que aún no han desembocado en el resultado final de su aprobación. En concreto, habría que darle el impulso necesario a la aprobación de esas propuestas, que ofrecerían un panorama relativamente completo de actuación al respecto: 1) propuesta de Directiva sobre un procedimiento de expedición de un permiso único para que nacionales de terceros países residan y trabajen en el territorio de un Estado miembro y en un grupo común de derechos para los trabajadores de terceros países, con el doble objetivo, de un lado, de establecer un sistema de «ventanilla única» a efectos de la solicitud del permiso de residencia y de trabajo con la expedición de un documento administrativo único de reconocimiento de ambas situaciones y, de otro lado, el más complejo de asegurar la igualdad de trato en los campos relativos al empleo, así como una mejor integración de los trabajadores; 2) propuesta de Directiva sobre las condiciones de entrada y residencia de trabajadores estacionales, con el objetivo ofrecer una atención específica a estos trabajadores, propiciando su retorno a la conclusión de cada temporada, combinada con el reconocimiento de derechos de preferencia a la vuelta, favoreciendo un sistema de migración circular, a través de un mecanismo de visados para entradas múltiples; 3) propuesta de Directiva sobre las condiciones de entrada y residencia de trabajadores en prácticas remuneradas, favoreciendo la entrada de este tipo de potenciales inmigrantes, con garantías que aseguren que efectivamente se trata de actividades profesionales formativas prácticas a las que se destinarían este tipo de contrataciones y evitando las posibles prácticas abusivas; 4) propuesta de Directiva sobre las condiciones de entrada y la resi-

dencia temporal de los trabajadores trasladados por sus empresas, al objeto de favorecer la libre circulación interna dentro de las empresas transnacionales, eximiéndoles de los habituales controles derivados de la necesidad en estos momentos de obtener un permiso de trabajo diferenciado para cada uno de los desplazamientos internos.

La aprobación de estas cuatro propuestas de Directivas debería venir acompañada del reforzamiento de la visión integral de la inmigración, que comprendería en particular una acción conjunta dirigida a la integración social de los que permanecen, así como de una intensificación de las relaciones con los países terceros desde los que tienen su origen en mayor cuantía los flujos de inmigración con vistas a atajar las causas últimas que provocan las presiones de movimientos de población debidos a las muy escasas expectativas de desarrollo, de calidad de vida y de trabajo en dichos países. Del mismo modo, sería necesario llamar la atención sobre la circunstancia de que la política de inmigración no sólo afecta al espacio comunitario común de libertad, seguridad y justicia, sino que la misma —al tener un componente esencialmente laboral— debe integrarse igualmente en la estrategia de convergencia de la política social comunitaria; es decir, que afecta igualmente a las condiciones de empleo de los nacionales de terceros países que residan en el territorio de la Comunidad [art. 137.1.g) TCE] y, por ende, que se debe someter a los procedimientos establecidos al efecto, entre ellos el de la participación de los interlocutores sociales a través del correspondiente diálogo social. Cabría incluso sondear la posibilidad de introducir en relación con la política de inmigración algunos de los elementos propios del método abierto de coordinación, particularmente por lo que se refiere a la identificación de las buenas prácticas, la evaluación de las medidas adoptadas por las diversas políticas nacionales, con especial atención al posible impacto de ciertas políticas de flujos migratorios en unos Estados miembros sobre la situación del mercado de trabajo en el resto del territorio comunitario.

En igual medida resulta imprescindible dar una respuesta equilibrada a los problemas provocados por la trilogía de sentencias antes aludidas (Viking, Laval y Rüffert), al objeto de que se reconozca, tal como consagra la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, el espacio central que asumen en un sistema democrático los derechos colectivos laborales, tanto la negociación colectiva como las medidas de conflicto colectivo. Lo que constituye todo un contrasentido es que, de un lado, las facultades de actividad sindical no puedan ser objeto de la política de armonización a través de la aprobación de las pertinentes Directivas comunitarias, pero que, de otro lado y al propio tiempo, por

la vía indirecta de la actuación del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas se pueda provocar una restricción decisiva del ejercicio de tales derechos utilizando como argumento un mal entendido alcance de la libre concurrencia mercantil y de las libertades económicas de circulación.

Desde luego, lo que resulta incomprensible es que, con la excusa de la libertad de establecimiento y la libre circulación de prestación de servicios, se proceda a validar actuaciones que constituyen estrictos comportamientos de fraude de Ley, donde se permite que con ficticios desplazamientos de trabajadores se desemboque en diferencias de condiciones de trabajo entre quienes prestan servicios en el mismo Estado miembro, pero pretendiendo aplicarles legislaciones laborales diferenciadas que acaban suponiendo estrictas prácticas de dumping social; se trata de impedir aquellas prácticas de empresas que no prestan servicios reales, sino que se limitan a exportar trabajadores, de modo que su establecimiento en otro país es meramente ficticio al efecto exclusivo de lograr que no se apliquen los convenios colectivos del país de destino. A tal efecto, como mínimo sería imprescindible proceder a modificar la Directiva 96/71, sobre libre circulación de trabajadores en el marco de la prestación de servicios, en los términos de la resolución aprobada al respecto por el Parlamento Europeo, que propone reforzar el principio de igualdad de trato de los trabajadores desplazados comparativamente con los que prestan servicios en el país al que se desplazan, extendiendo esa igualdad de trato a lo pactado en los convenios colectivos. A la postre, se trataría de garantizar el pleno ejercicio del derecho de negociación colectiva, que debería afectar por igual a los trabajadores desplazados. Pero, más en general, se trataría de un reconocimiento pleno de los derechos colectivos de los trabajadores, que no se interpretara en términos restrictivos en su ejercicio a resultas de una falsa protección de las libertades económicas de circulación; de lo contrario, se podría llegar al absurdo de prohibir una huelga de protesta a la actuación de una empresa que decide una deslocalización empresarial.

Como complemento a lo anterior, también sería necesario abordar el alcance de las muy extendidas entre nosotros cláusulas sociales de la contratación pública, particularmente a la luz de los límites derivados de la doctrina formulada por la sentencia Ruffert. En este caso, los equilibrios son ciertamente más difíciles de fijar, dado que no puede ocultarse que en ciertas ocasiones este tipo de cláusulas sociales sí que pueden limitar de forma marcadamente intensa y desproporcionada la libertad de concurrencia empresarial; pero igualmente teniendo presente que este tipo de cláusulas sociales en ocasiones despliegan un efecto

positivo y no necesariamente han de considerarse todas ellas contrarias a las libertades económicas comunitarias. En tales circunstancias, lo que parece poco aconsejable es mantenernos en el panorama actual de elevada incertidumbre acerca del tipo de cláusulas sociales que resultarían conciliables y cuales incompatibles con los principios deducibles del Mercado interior. Por ello, se hace necesaria una clarificación sobre la adecuación y corrección de este tipo de cláusulas sociales, que no sólo proporcione seguridad jurídica, sino además logre un resultado de equilibrio de los intereses en juego mínimamente satisfactorio para todos.

En otro orden de consideraciones, nos encontramos con un panorama de relativo agotamiento de la coordinación de las políticas de empleo. De un lado, la reiteración año tras año de unas mismas directrices de empleo, sin percepción de cambios sustanciales sobre la realidad de los diversos países, ha provocado una cierta sensación de rutina y de cansancio en la materialización de las técnicas vinculadas al método abierto de coordinación, con un cierto desprestigio del propio método y de sus resultados prácticos. De otro lado, los objetivos marcados por la Estrategia de Lisboa se han visto desbordados ante un escenario económico que se ha alterado cualitativamente a resultas de la crisis económica que todavía estamos sufriendo. Ello requiere no de meros retoques en la Estrategia europea de empleo, sino de una reconsideración a fondo, tanto por lo que refiere a los objetivos a lograr con la misma como en cuanto al procedimiento más idóneo para lograr una cierta efectiva influencia en las medidas acometidas por los diversos Estados miembros.

Todo lo anterior se debe enmarcar en un nuevo impulso al Diálogo social, que igualmente ha perdido el pulso necesario para ofrecer resultados materiales presentables a la ciudadanía europea. Debe tomarse nota del hecho de que desde hace ya más de diez años no se firma un acuerdo colectivo europeo, reforzado sucesivamente por la correspondiente Directiva Comunitaria; en paralelo, aunque no se ha llevado a cabo una evaluación a fondo de la efectividad práctica de los acuerdos colectivos privados no sometidos al posterior reforzamiento vía Directiva Comunitaria, la intuición es que cuando menos por lo que afecta a algunos Estados miembros su impacto ha sido prácticamente virtual. Por ello, de confirmarse la precedente intuición, sería necesario reflexionar acerca de la conveniencia de retomar el instrumento del reforzamiento, por ejemplo, utilizándolo con alguno de los precedentes acuerdos privados, solicitando ahora su incorporación a la correspondiente Directiva comunitaria. En gran medida, el escenario en el que nos desenvolvemos, parece estar demostrando que el Diá-

logo social difícilmente avanza si no es un proceso a tres, donde juega con particular influencia el impulso de las instituciones europeas y, en particular, el empuje de la Comisión Europea. Por ello, en tanto que no se refuerce el liderazgo político en esta vertiente de las instituciones comunitarias, difícilmente se podrá relanzar el rol que tuvo el Diálogo social a inicios de la década de los años noventa.

Finalmente, conviene hacer hincapié en la idea de que cualquier empeño de relanzamiento de la política social comunitaria sólo es viable en la medida en que la Unión Europea logre asimilar definitivamente el proceso de ampliación a los países del Este. La clave a estos efectos se encuentra en intensificar los esfuerzos en orden a acelerar la convergencia económica entre los países del Este y del Oeste, de modo que los desequilibrios de desarrollo económico y de calidad de vida no sean tan elevados como los que se observan en la actualidad. Sólo sobre la base de una convergencia en lo económico tendremos los pilares para acometer la otra vertiente y sólo en ese contexto será posible lograr ser más ambiciosos en la consolidación de la Europa social. A tal efecto, cabría arrancar por una evaluación a fondo de cómo han ido cambiando las reglas relativas al funcionamiento del mercado de trabajo y de las relaciones laborales en esos países en los últimos años, si realmente se aprecian signos de aproximación o no; incluso valorar la oportunidad de diseñar un programa de acción específico y diferenciado para estos países, que a la postre acabaría repercutiendo positivamente sobre el funcionamiento del conjunto.