

LA POLÍTICA SOCIAL DE LA UNIÓN EUROPEA

Prof. Dr. D. Antonio Bar Cendón
Catedrático de Derecho Constitucional
Catedrático Jean Monnet de Derecho Constitucional de la UE
Universidad de Valencia
Institute for European Studies, Bruselas

1. Precisiones conceptuales

A) Definición

La política social de la Unión Europea (en adelante: UE) es un territorio muy amplio, no siempre bien definido, que, si bien en términos políticos puede ser utilizado con enorme flexibilidad, en términos jurídicos, cuando se trata de delimitar qué es lo que puede –o no– hacer la UE, o cuando se quiere exigir –o se espera de ella– que lo haga, es necesario precisar con claridad el terreno sobre el que ésta puede actuar y cuáles son los instrumentos que puede emplear en cada caso.

Y el problema no es siempre fácil de resolver, porque, por un lado, las expectativas que la UE crea en este terreno son muy grandes, siempre con el objetivo de que sustituya o complementa las insuficiencias de la actuación de los Estados miembros en este terreno, y porque, por otro lado, no sólo la capacidad jurídica de actuación de la UE –su competencia– es muy limitada, sino que las previsiones del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante: TFUE), donde se regula esta materia de manera específica no son tampoco demasiado claras, tanto a) en lo que se refiere a la caracterización de la competencia en política social (¿competencia compartida?, ¿competencia de coordinación y/o complemento?), como b) en lo que se refiere a la determinación de las materias que constituyen la sustancia de la política social, y, como consecuencia, c) en lo que se refiere a la determinación de los instrumentos –jurídicos o estratégicos– a utilizar en cada caso.

La política social de la UE aparece definida en el Art. 4 del TFUE como una política compartida entre la Unión y los Estados miembros, con la precisión de que ello será así *“en los aspectos definidos en el presente Tratado”*.

Y el Art. 2.2 del TFUE establece que una política compartida es aquella en la que *“la Unión y los Estados miembros podrán legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes en dicho ámbito”; si bien, precisa el mismo precepto que “Los Estados miembros ejercerán su competencia en la medida en que la Unión no haya ejercido la suya” y que éstos “ejercerán de nuevo su competencia en la medida en que la Unión haya decidido dejar de ejercer la suya”*.

Expuestos así los términos básicos de la definición jurídica de la competencia de la UE en el campo de la política social, todo parece indicar que la UE goza de una amplia capacidad jurídica de obrar –competencia– en este terreno; capacidad que, además, sería preferente, dado que los Estados sólo pueden ejercer su competencia *“en la medida en que la Unión no haya ejercido la suya”*.

Sin embargo, si analizamos la cuestión con mayor profundidad y precisión y, sobre todo, si nos atenemos a la realidad de los hechos, vemos como las cosas no son así. Por el contrario, la UE está muy lejos de ser un sujeto preferente en el diseño y ejecución de la política social y, como tal, la política social de la UE, más que ser una “política compartida” –tal y como la define el Art. 4 TFUE– es, en primer lugar, una política dividida en campos materiales diferentes –em-

pleo, condiciones de trabajo, seguridad social, integración, igualdad, diálogo social, formación, etc.–, y, en segundo lugar, es una política que recoge diferentes grados de competencia de la UE en función del campo de que se trate. En su conjunto, cabría decir incluso que la competencia de la UE en el ámbito de la política social está más cerca de ser una mera política de carácter indicativo, de orientación básica y de coordinación, que de ser una política “compartida”, en los términos en los que la define el mencionado Art. 4 del TFUE.

En este sentido, por un lado, el Art. 5.2 del TFUE no sólo define a la política de empleo como una política de “*coordinación de la UE, en la que a la UE le corresponde la adopción de medidas para garantizar la coordinación de las políticas de empleo de los Estados miembros, en particular definiendo las orientaciones de dichas políticas*”, sino que en su párrafo 3 añade, con visión general, que “*La Unión podrá tomar iniciativas para garantizar la coordinación de las políticas sociales de los Estados miembros*”.

Por otra parte, si analizamos con detalle la capacidad normativa que el TFUE atribuye a la UE en el campo de la política social, vemos que ésta tiene como instrumento normativo preferente a la directiva –frente al reglamento–¹ y la adopción de medidas de carácter muy general, tendentes a “*establecer orientaciones e indicadores, organizar el intercambio de mejores prácticas y preparar los elementos necesarios para el control y la evaluación periódicos*” (Art. 156 TFUE), o para “*mejorar los conocimientos, desarrollar el intercambio de información y de buenas prácticas, promover fórmulas innovadoras y evaluar experiencias, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros*” (Art. 153.2.a TFUE). En este sentido, dado el carácter general de la actuación de la UE en este terreno, es de destacar aquí también la relevancia de los otro tipo de instrumentos de carácter estratégico utilizados con frecuencia en la política social, como son las comunicaciones de la Comisión Europea, pero también las decisiones y las resoluciones.

Así pues, si bien el campo de actuación es muy amplio –el empleo, la formación profesional, el Fondo Social Europeo, la “política social” propiamente dicha, con todos sus componentes, etc.–, la capacidad de actuación –competencia– de la UE en cada uno de esos ámbitos es muy limitada.

Y, a pesar de todo, la UE ha logrado en este campo realizaciones y progresos notables, de carácter netamente positivo, que no sólo han marcado las líneas de actuación de los Estados en este terreno, sino que han servido también para definir el contenido material de lo que hoy es reconocido como el “modelo social europeo”, que distingue a la UE frente a las demás áreas más desarrolladas económicamente del mundo.

¹Como es sabido, en el Derecho de la UE, la Directiva sólo obliga al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios normativos a través de los cuales haya de desarrollar sus previsiones; mientras que el Reglamento tiene un alcance general y es obligatorio en todos sus elementos, y es directa e inmediatamente aplicable en cada Estado miembro (Art 288 TFUE).

B) *Ámbito*

En términos generales, el concepto de “*política social*” es muy amplio y abarca campos diferentes cuyo objetivo último es determinar la posición del individuo en la sociedad, asegurándole su bienestar a través de la prestación de un conjunto determinado de bienes y servicios y de un marco jurídico que compele al poder político a su realización y, al mismo tiempo, le impone unos límites mínimos infranqueables.

En el caso de la UE, esos contenidos materiales –tanto en lo que se refiere a la sustancia, como en lo que se refiere al marco jurídico de actuación– están formalmente previstos, de manera específica, en uno de los dos tratados constitutivos de la Unión: el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). En este sentido, el TFUE distingue claramente entre lo que se considera “*política social*”, en términos propios, y las demás políticas y materias relacionadas, de contenido social.

Así, la política social aparece regulada de manera específica en el Título X del Tratado, denominado precisamente “*Política social*” (Arts. 151-161 TFUE). Mientras que las demás políticas de carácter o contenido social aparecen reguladas en otros apartados del Tratado:

- Empleo (Tit. IX: Arts. 145-150 TFUE)
- Fondo Social Europeo (Tit. XI: Arts. 162-164)
- Educación (Tit. XII: Arts. 165-166)
- Salud pública (Tit. XIV: Art. 168)
- Protección de los consumidores (Tit. XV: Art. 169)
- Cohesión económica, social y territorial (Tit. XVIII: Arts. 174-178)

Por otra parte, desde el punto de vista de la capacidad de actuación de la UE sobre la materia, de acuerdo con las previsiones del TFUE, se puede distinguir también entre a) aquellos ámbitos en los que a la UE sólo le cabe realizar acciones de apoyo y complemento de la actuación de los Estados (Art. 153 TFUE), y b) aquellos ámbitos en los que a la UE le corresponde la realización de acciones de colaboración y coordinación de la actuación de los Estados (Art. 156 TFUE).

a) En lo que se refiere, en primer lugar, a los ámbitos de apoyo y complemento, el Art. 153.1 del TFUE establece que la Unión apoyará y completará la acción de los Estados miembros en los siguientes ámbitos:

- la mejora del entorno de trabajo, para proteger la salud y la seguridad de los trabajadores;
- las condiciones de trabajo;
- la seguridad social y la protección social de los trabajadores;
- la protección de los trabajadores en caso de rescisión del contrato laboral;
- la información y la consulta a los trabajadores;
- la representación y la defensa colectiva de los intereses de los trabajadores y de los empresarios, incluida la cogestión;

- las condiciones de empleo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de la Unión;
- la integración de las personas excluidas del mercado laboral;
- la igualdad entre hombres y mujeres por lo que respecta a las oportunidades en el mercado laboral y al trato en el trabajo;
- la lucha contra la exclusión social;
- la modernización de los sistemas de protección social

b) Y, en segundo lugar, en lo que se refiere a los ámbitos de colaboración y coordinación, el Art. 156 del TFUE establece que la Comisión fomentará la colaboración entre los Estados miembros y facilitará la coordinación de sus acciones en los ámbitos de la política social siguientes:

- el empleo,
- el derecho del trabajo y las condiciones de trabajo,
- la formación y perfeccionamiento profesionales,
- la seguridad social,
- la protección contra los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales,
- la higiene del trabajo,
- el derecho de sindicación y las negociaciones colectivas entre empresarios y trabajadores

Por otra parte, en lo que se refiere a estos ámbitos de colaboración y coordinación, además, por si la dicción del Art. 156 no fuese suficientemente clara, la Declaración nº 31 de la Conferencia Intergubernamental relativa al artículo 156 del TFUE, establece que *“las políticas descritas en el artículo 156 son en lo esencial competencia de los Estados miembros”*, añadiendo inmediatamente que *“Las medidas de fomento y de coordinación que hayan de tomarse a escala de la Unión de conformidad con lo dispuesto en ese artículo revisten un carácter complementario. Pretenden reforzar la cooperación entre Estados miembros y no armonizar los sistemas nacionales”*.

C) Objetivos y valores de la política social

La política social de la UE y su contenido material se enmarcan dentro de un cuadro dogmático e “ideológico” que viene definido no sólo por los valores inspiradores y los objetivos –generales y específicos– de la UE, sino también por las cartas de derechos que los propios Tratados de la UE asumen como inspiradores de su actuación.

En este sentido, en lo que se refiere a los valores de la UE, el Art. 2 del Tratado de la Unión Europea (en adelante: TUE) establece que *“La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías”*; valores que, se añade, *“son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y*

hombres”.

Y, en lo que se refiere a los objetivos generales de la UE, el Art. 3 del TUE establece que “*La Unión tiene como finalidad promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos*”, precisando, además, entre esos objetivos generales, metas de claro contenido social. Así, entre otras cosas, se establece

a) que la Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, en el que esté garantizada la libre circulación de personas, conjuntamente con medidas adecuadas en materia de control de las fronteras exteriores, “*asilo*”, “*inmigración*” y de prevención y lucha contra la delincuencia;

b) que la Unión obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, “*en una economía social de mercado*” altamente competitiva, tendente al “*pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente*”;

c) que la Unión “*combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño*”; y, en fin

d) que la Unión “**fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros**”.

Además, a esta enumeración ha de añadirse el contenido material de las cartas de derechos que el Art. 151 del TFUE dice tener muy presentes a la hora de definir la política social de la UE. Las cartas a las que se refiere el Art. 151 son la *Carta Social Europea*, firmada en Turín el 18 de octubre de 1961, del Consejo de Europa; la *Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores*, adoptada por el Consejo Europeo de Estrasburgo, de 9 de diciembre de 1989; y a ello ha de ser añadida la *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, proclamada solemnemente por los presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión Europea, en Estrasburgo, el 12 de diciembre de 2007, que, de manera sorprendente, no es mencionada por el Art. 151 del TFUE, a pesar de ser un documento jurídico y de tener, por tanto, mayor relevancia interna que los otros dos.²

Y ¿cuáles son los objetivos específicos de la política social de la UE? Los objetivos específicos de la política social de la UE se encuentran descritos en el ya mencionado Art. 151 del TFUE, el cual establece que ésta tiene como finalidad “*el fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso, una protección social adecuada, el diálogo social, el desarrollo de los recursos humanos para conseguir un nivel*

²La Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, sin embargo, sí es citada en el Art. 6 del TUE, el cual le atribuye el mismo valor jurídico que los Tratados.

de empleo elevado y duradero y la lucha contra las exclusiones”.

Estos objetivos, en realidad, definen por sí mismos la política social de la UE y su contenido material. Y si a ello añadimos –desde una perspectiva dinámica– que, como establece también el mencionado Art. 151, la política social de la UE se realiza a través de la acción coordinada de la Unión y de los Estados miembros, buscando la armonización de los sistemas sociales de los Estados y la aproximación de sus disposiciones legales, reglamentarias y administrativas, dentro del marco general del mercado interior, tenemos ya completo el concepto de lo que es nominalmente la política social de la UE.

En todo caso, es claro, pues, que entre los valores y objetivos generales de la UE, definidores de su carácter, se encuentra un explícito y evidente contenido social, que incluye la justicia social, la solidaridad, la tolerancia, la no discriminación, el respeto de los derechos de las personas pertenecientes a minorías, la igualdad entre mujeres y hombres –que se expresa también, de manera específica, en lo que aquí ahora interesa, en las relaciones laborales–, el establecimiento de una economía social de mercado, la búsqueda del pleno empleo, del progreso social, y, en fin, la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros.

2. Desarrollo histórico de la política social de la UE

Las Comunidades Europeas surgen en un contexto histórico muy difícil, pocos años después del final de la segunda guerra mundial, cuando las condiciones económicas de Europa eran muy malas y muchos de los Estados del continente se encontraban aún en fase de reconstrucción. Sin embargo, es claro que, para quienes crearon las Comunidades Europeas –que eran, en realidad, los mismos que habían iniciado la reconstrucción política y económica de sus propios Estados hacía muy poco tiempo–, la preocupación social era un factor dominante. El fracaso de las políticas sociales y económicas de preguerra, que habían llevado al comunismo y al fascismo, debían ser superadas y el diseño del nuevo sistema socio-económico debía hacerse sobre bases y principios diferentes. Es así como surge el Estado social y democrático de Derecho, de postguerra y, en ese contexto, es también donde van a surgir las Comunidades Europeas.

Cuando se crea la primera Comunidad –la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA)–, el 18 de abril de 1951, las previsiones de carácter social incluidas en la misma son inexistentes. No se puede olvidar que nos encontramos ante una experiencia de integración muy limitada, sobre un campo muy pequeño –el mercado del carbón y del acero–; no había, pues, mucho espacio para una política social, en términos propios. Más bien al contrario, se trataba de salvaguardar la competencia de los Estados miembros en este tipo de materias. Así, el Tratado de la CECA excluía de su competencia la determinación de las modalidades de fijación de salarios y de las prestaciones sociales, que se reservaban a la competencia exclusiva de los Estados. El Tratado, sin embargo, perseguía y sancionaba el establecimiento de precios anormalmente bajos por las empresas, basados en la reducción anormal de los salarios, al mismo tiempo que prohibía las restricciones al movimiento y las discriminaciones por razón de nacionalidad de los trabajadores inmigrantes, provenientes, claro es, de los mismos Estados miembros (Cap. VIII: “Salarios y movimientos de la mano de obra”)

El Tratado que crea la Comunidad Económica Europea (CEE), el 25 de marzo de 1957, es ya mucho más amplio en su campo material –el mercado común se extiende ahora a la totalidad de la producción– y también ambicioso en el proceso de integración. En este contexto surgen por primera vez las previsiones de carácter social e, incluso, se prevé un Título específico para esta materia (Tít. III: “Política Social”). Así, el Tratado de la CE estableció la libertad de circulación y el derecho de establecimiento de los trabajadores, con prohibición de toda discriminación por razón de nacionalidad (Arts. 48-58, luego: 39-48); permitió al Consejo adoptar medidas en materia de seguridad social para la protección de los trabajadores desplazados (acumulación de beneficios, abono de prestaciones) (Art. 51, luego: 42); creó el Fondo Social Europeo, para fomentar el empleo, la movilidad y reconversión profesional de los trabajadores (Arts. 123-128, luego: 146-148); y, desde luego, introdujo en su Tercera Parte un Título específico dedicado a la “Política Social” (Tit. III: Arts. 117-122, luego 136-145).

En este sentido, el Art. 117 del TCEE (luego 136 y en la actualidad 151) estableció ya un concepto material de la política social de la CEE que es el que llega a nuestros días casi inalterado. Así, se estableció entonces que:

“Los Estados miembros convienen en la necesidad de promover la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores, a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso [...] la armonización de los sistemas sociales, [...] y de la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas.”

El objetivo era, en definitiva, promover una estrecha colaboración entre los Estados en materia de empleo, condiciones de trabajo, formación profesional, seguridad social, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, higiene en el trabajo, derecho de sindicación y negociación colectiva (Art. 118), así como asegurar la igualdad de retribución entre hombres y mujeres (Art. 119), la equivalencia entre los regímenes nacionales de vacaciones retribuidas (Art. 120), y la adopción de medidas comunes sobre la seguridad social de los trabajadores migrantes (Art. 121).

Además, el TCEE creó el Fondo Social Europeo cuya finalidad era el fomento del empleo, permitiendo la movilidad y la reconversión profesional de los trabajadores. En este sentido el Fondo preveía el abono del 50% de los gastos de los Estados destinados a garantizar a los trabajadores un nuevo empleo, mediante la reconversión profesional, las indemnizaciones por traslado y la concesión de ayudas temporales a los trabajadores afectados por la reconversión de sus empresas (Arts. 123-128, luego: 146-148)

El Acta Única Europea, de 28 de febrero de 1986, supone un nuevo paso adelante en el desarrollo del contenido social de las Comunidades Europeas, incluyendo un nuevo Título (Título V) dedicado a la “Cohesión económica y social”. En este sentido, las principales reformas del Acta Única se dirigieron a permitir al Consejo la adopción, por mayoría cualificada, de Directivas para establecer normas mínimas de armonización de las condiciones del medio de trabajo (Art. 118A); a llamar a la Comisión a procurar el diálogo entre los sectores sociales a nivel europeo (Art. 118B); y, desde luego, a introducir el nuevo Título V sobre la “Cohesión económica y social” (Arts. 130A-130 E), cuyo objetivo era reducir las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las regiones o islas menos favorecidas (Art. 130A), a través de la actuación de los fondos estructurales (el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, sección «Orientación»; el Fondo Social Europeo; y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional), y del Banco Europeo de Inversiones además de los otros instrumentos financieros existentes.

Es en este contexto de mayor voluntad de integración política, que lleva a la formulación del Acta Única (y a su contenido más relevante, la Cooperación Política Europea, además de la profundización en la integración económica y otros aspectos de los que aquí no podemos ocuparnos) cuando va a ser formulada la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores, adoptada por el Consejo Europeo de Estrasburgo, de 9 de diciembre de 1989. La idea era que la profundización en el mercado interior debía venir acompañada por una profundización similar en la dimensión social, asegurando los derechos sociales básicos de los trabajadores. En este sentido, el Consejo Europeo de Hannover (27-28 de junio de 1988) afirmó la relevancia de los aspectos sociales para el desarrollo del mercado único previsto en el

Acta Única, y, yendo más allá, el Consejo Europeo de Rodas (2-3 de diciembre de 1988) llegó a afirmar que la realización del mercado único no era un fin en sí mismo y que debía venir acompañado del desarrollo de la dimensión social de la Comunidad. Y, en fin, el Consejo Europeo de Madrid (26-27 de junio de 1989) se manifestó sobre la necesidad de buscar un equilibrio entre los aspectos sociales y los económicos en la construcción del mercado único europeo.

En esta línea, la Carta pretendió ser inicialmente un documento jurídico vinculante. Sin embargo, tras un año largo de debate –incluidos los correspondientes pronunciamientos de la Comisión, del Parlamento Europeo, del Comité Económico y Social–, la oposición de varios Estados hizo que, finalmente, el Consejo Europeo de Estrasburgo aprobase la Carta como una mera declaración de carácter político, el 9 de diciembre de 1989.³

El texto de la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores, sin embargo, es novedoso y avanzado en su regulación y prevé derechos referidos a la libre circulación, el empleo y la remuneración, la protección social, la libertad de asociación y negociación colectiva, la formación profesional, la igualdad de trato entre hombres y mujeres, la información, consulta y participación de los trabajadores, la protección de la salud y de la seguridad en el lugar de trabajo, la protección de los niños y de los adolescentes, las personas de edad avanzada, y los minusválidos.

Dado su carácter político-indicativo, la propia Carta establece que *“la garantía de los derechos sociales fundamentales de la presente Carta, así como la aplicación de las medidas sociales indispensables [...] competen a los Estados miembros de conformidad con las respectivas prácticas nacionales”*; y, en este sentido *“El Consejo Europeo invita a la Comisión a que presente iniciativas para la adopción de instrumentos jurídicos para la aplicación de la Carta”*.

El Tratado de Maastricht, de 7 de febrero de 1992, que crea la Unión (Tratado de la Unión Europea) y modifica sustantivamente el Tratado de la Comunidad Económica Europea (que pasa a ser, a partir de entonces, la Comunidad Europea) introduce un importante desarrollo de la política social de la Unión, que afecta a la definición de los objetivos de la misma, la introducción de un Fondo de Cohesión, la introducción de un Protocolo sobre la Cohesión Económica y Social, y la introducción de un Protocolo sobre la Política Social, con un anexo denominado Acuerdo sobre la Política Social.

En lo que se refiere a los objetivos, el Art. 2 del TUE introduce como objetivos de la Unión el *“promover un progreso económico y social equilibrado y sostenible”* y *“el fortalecimiento de la cohesión económica y social”*. Y, en lo que se refiere a la Comunidad Europea, ahora, el Art. 2 del TCE considera como un objetivo de la Comunidad el promover *“un alto nivel de empleo y de protección social, la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros”*.

En esta línea, no sólo se crea un Fondo de Cohesión, para financiar proyectos en materia

³El Reino Unido no firmó entonces la Carta. Lo haría años después, en 1998, tras la elección de Tony Blair como Primer Ministro.

de medio ambiente e infraestructuras de transporte (Art. 130D TCE), se añade un Protocolo sobre la Cohesión Económica y Social, y se añade un Protocolo sobre la Política Social –como se decía más arriba–, sino que a este último Protocolo se anexa un detallado *Acuerdo sobre la Política Social*. En este acuerdo, los 11 Estados firmantes⁴ establecen que los objetivos de la Comunidad y de los Estados son: el fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, una protección social adecuada, el diálogo social, el desarrollo de los recursos humanos para conseguir un nivel de empleo elevado y duradero, y la lucha contra las exclusiones (Art. 1). Para ello –se añade– la Comunidad apoyará y completará la acción de los Estados miembros en los siguientes ámbitos: la mejora del entorno de trabajo (para proteger la salud y la seguridad de los trabajadores), las condiciones de trabajo, la información y la consulta a los trabajadores, la igualdad de oportunidades y la igualdad de trato en el trabajo entre hombres y mujeres, y la integración de las personas excluidas del mercado laboral (Art. 2). Sin embargo, son excluidos explícitamente del Acuerdo las remuneraciones, el derecho de asociación y sindicación, el derecho de huelga y el derecho de cierre patronal (Art. 2).

Para el desarrollo del Acuerdo, se previó que el Consejo podría adoptar Directivas con el fin de fijar las disposiciones mínimas que habrían de ser aplicadas progresivamente por los Estados signatarios. Éstos, a su vez se comprometían a la consecución de los objetivos trazados y a la aplicación de las Directivas adoptadas por el Consejo (Art. 2), a garantizar la igualdad de retribución entre hombres y mujeres (Art. 6), a adoptar medidas que prevean ventajas concretas destinadas a facilitar a las mujeres el ejercicio de actividades profesionales y a evitar o compensar algún impedimento en sus carreras profesionales (Art. 6), pudiendo, en todo caso, adoptar medidas de protección más estrictas que fuesen compatibles con el Tratado (Art. 2). Por su parte, la Comisión Europea se comprometía a fomentar la colaboración y la coordinación entre los Estados miembros (Art. 5), a consultar a los interlocutores sociales a nivel comunitario antes de presentar propuestas en el ámbito de la política social (Art. 3), y a elaborar un informe anual sobre la consecución de los objetivos previstos (Art. 7).

El Tratado de Ámsterdam, de 2 de octubre de 1997, supone un nuevo e importante giro hacia el desarrollo de la política social de la UE, con dos relevantes modificaciones: se introduce un nuevo Título (Tít. VIII) sobre “Empleo” y se incorpora el contenido del ya descrito *Acuerdo sobre la Política Social*, de 1992, al nuevo Capítulo I: “Disposiciones Sociales”, del Título XI.

Efectivamente, la Conferencia Intergubernamental (CIG) que formuló el Tratado de Maastricht, no logró llegar a un acuerdo sobre el empleo, dado que se consideró entonces que esto era una política interna de los Estados miembros. Sin embargo, en un giro sustantivo (al que no es ajena la llegada al gobierno británico del Partido Laborista y de Tony Blair, el 2 de mayo de 1997), la CIG que elaboró el Tratado de Ámsterdam logró superar los recelos previamente existentes y realizar las reformas mencionadas.

Así, a partir de este momento, en lo que se refiere al TUE, la Unión se pronuncia, en su Preámbulo, por la “*adhesión a los derechos sociales fundamentales tal y como se definen en la*

⁴El Reino Unido se autoexcluyó del Acuerdo sobre la Política Social mediante el Protocolo.

Carta Social Europea firmada en Turín el 18 de octubre de 1961 y en la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores, de 1989. Y en la definición de los objetivos de la UE se incluye *“promover el progreso económico y social y un alto nivel de empleo”* y *“el fortalecimiento de la cohesión económica y social”* (Art. 2 TUE).

Y, en lo que se refiere al TCE, la reforma de Ámsterdam supuso la inclusión entre los objetivos de la CE: *“promover [...] un alto nivel de empleo y de protección social, la igualdad entre el hombre y la mujer [...] un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente, la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros”* (Art. 2 TCE). Pero, fundamentalmente –como ya se ha dicho– se introduce el nuevo Tit. VIII: “Empleo” (Arts. 125-130), cuyo contenido es el que se mantiene a día de hoy, sin cambio sustancial alguno, en los Arts. 145-150 del TFUE; y se modifica el Cap. I: “Disposiciones Sociales” del Tit. XI, incorporando el Acuerdo sobre la Política Social, cuyo contenido se mantiene también hoy, con muy ligeras modificaciones, como Título X: “Política Social” (Arts. 151-161) del TFUE.

El Tratado de Niza, de 26 de febrero de 2001, no introduce cambio sustancial alguno en la definición o contenidos materiales de la política. Su aportación supone simplemente la inclusión del Comité de Protección Social (nuevo Art. 144 del TCE; actual Art. 160 del TFUE).⁵ Lo que sí merece la pena mencionar aquí –aunque no esté directamente vinculada al Tratado de Niza– es la proclamación, también en Niza, de la primera versión de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, el 7 de diciembre de 2000, con motivo de la celebración en aquella ciudad del Consejo Europeo de 7-9 de Diciembre de 2000; Carta cuyo Título IV: “Solidaridad” contiene el grueso de sus previsiones de carácter social.

Finalmente, el Tratado de Lisboa, de 13 de diciembre de 2007 –sobre el contenido de cuyas reformas, introducidas en el TUE y en el TFUE, versa precisamente este trabajo–, no se puede decir que haya sido muy radical en su modificación de los Tratados vigentes, en lo que se refiere a la política social de la UE. Más bien al contrario –como ya se ha dicho–, el contenido actual del TUE y, sobre todo, del TFUE, en este terreno, proviene sustancialmente de las reformas que se produjeron en 1997 por el Tratado de Ámsterdam. En términos resumidos, puede decirse que el Tratado de Lisboa introduce nuevos valores fundamentales de la Unión, en el Art. 2 del TUE; introduce nuevas cláusulas horizontales de materia social en el Título II de la Primera Parte TFUE (Arts. 7-17); e introduce la solidaridad como principio en la política social (Protocolo nº 28 sobre la Cohesión Económica, Social y Territorial).

En lo que se refiere al TUE –como vimos al inicio de este trabajo–, el actual Art. 2 establece ahora los valores en los que se fundamenta la Unión y, entre ellos, el *“respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías”*, a lo que se

⁵La creación del Comité de Protección Social había sido decidida, en realidad, por el Consejo Europeo de Lisboa, de 23-24 de marzo de 2000. Se trata de un órgano de carácter consultivo cuyo objetivo es fomentar la cooperación entre los Estados miembros y con la Comisión, en materia de protección social.

añade que estos valores son “*comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres*”.

En lo que se refiere al TFUE, cabe decir que es el Tratado que más se ha visto afectado por las reformas introducidas por el Tratado de Lisboa, y es también el Tratado donde se incluye ahora el conjunto de las previsiones que componen la política social de la UE.

Más allá de la actual regulación de la política social de la UE, tal y como ha quedado tras las reformas del Tratado de Lisboa, que es descrita con detalle en el apartado 1 de este trabajo, merece la pena mencionar aquí la novedad que supone la regulación conjunta y sistemática de lo que el Título II de la Primera Parte del TFUE (Arts. 7-17) denomina “*Disposiciones de aplicación general*”. Se trata aquí de lo que cabe denominar también “cláusulas transversales” o preceptos de obligado cumplimiento en el diseño y aplicación de las políticas y acciones de la UE, buena parte de las cuales son de evidente contenido social. Así, la eliminación las desigualdades entre el hombre y la mujer y la promoción de su igualdad (Art. 8 TFUE); la promoción del empleo, la garantía de una protección social adecuada, la lucha contra la exclusión social, la promoción de la educación y la protección de la salud humana (Art. 9 TFUE); la lucha contra toda discriminación por razón de sexo, raza u origen étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual (Art. 10 TFUE); la protección del medio ambiente y el fomento de un desarrollo sostenible (Art. 11 TFUE); la protección de los consumidores (Art. 12 TFUE); y el bienestar de los animales como seres sensibles, “respetando al mismo tiempo las disposiciones legales o administrativas y las costumbres de los Estados miembros relativas, en particular, a ritos religiosos, tradiciones culturales y patrimonio regional” (Art. 13 TFUE).

Y, en lo que se refiere a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, aunque no es incluida formalmente en los Tratados de la UE, el Tratado de Lisboa sí introduce en el TUE un precepto (Art. 6 del TUE) que se refiere expresamente a la misma, reconociendo

Art. 6: “La Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000, tal como fue adaptada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo, la cual tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados.

Las disposiciones de la Carta no ampliarán en modo alguno las competencias de la Unión tal como se definen en los Tratados.

Los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta se interpretarán con arreglo a las disposiciones generales del título VII de la Carta por las que se rige su interpretación y aplicación y teniendo debidamente en cuenta las explicaciones a que se hace referencia en la Carta, que indican las fuentes de dichas disposiciones.”

su valor normativo:

La Carta, un extenso documento de 54 artículos, concentra en su Título IV: “Solidaridad” el grueso de sus preceptos de contenido social, si bien hay algunos preceptos que tienen también este carácter y que se encuentran en otros apartados. Así, el Tit. IV: “Solidaridad”, incluye preceptos como: Art. 27: Derecho a la información y consulta de los trabajadores en la empresa; Art. 28: Derecho de negociación y de acción colectiva; Art. 29: Derecho a acceder a un servicio gratuito de colocación; Art. 30: Protección en caso de despido injustificado; Art. 31: Derecho a trabajar en condiciones justas y equitativas; Art. 32: Prohibición del trabajo infantil y protección de los jóvenes en el trabajo; Art. 33: Se garantiza la protección de la familia en los planos jurídico, económico y social; Art. 34: Derecho de acceso a las prestaciones de seguridad social; Art. 35: Derecho a acceder a la prevención sanitaria y a beneficiarse de la atención sanitaria; Art. 36: Derecho a acceder a los servicios de interés económico general; y Art. 37: Protección del medio ambiente; Art. 38: Protección de los consumidores.

Y fuera de su Título IV se encuentran preceptos como: Art. 14: Derecho a la educación; Art. 15: Libertad profesional y derecho a trabajar; Art. 45: Libertad de circulación y de residencia; y, en general, en el Título III se regulan todos los derechos incluibles bajo el principio de igualdad (Arts. 20-26).

3. La dinámica de la política social de la UE: formulación y control

Visto en los dos apartados anteriores cual es el contenido material de la política social, tal y como es concebida por el TFUE, y cual ha sido la evolución histórica que ha llevado a esta formulación actual, veamos ahora cuál es la dinámica de esta política: cómo se adoptan las decisiones y como se controla su aplicación.

En este sentido, debe recordarse que la política social de la UE, tal y como es estructurada en la actualidad por el TFUE, se divide en dos campos, que tienen un contenido material y una capacidad competencial diferente: a) por un lado, el ámbito material sobre el que la UE tiene competencia de apoyo y complemento: la Unión –según establece el Art. 153 del TFUE– “*apoyará y completará la acción de los Estados miembros*” en los ámbitos que el mismo Art. 153 detalla a continuación; y b) por otro lado, el Art. 156 del TFUE establece que la Comisión “*fomentará la colaboración entre los Estados miembros y facilitará la coordinación de sus acciones en los ámbitos de la política social*” y particularmente en las materias que el mismo Art. 156 relaciona.

Además, los Arts. 154 y 155 del TFUE establecen que la Comisión tiene como cometido “*fomentar la consulta a los interlocutores sociales a nivel de la Unión y adoptar todas las disposiciones necesarias para facilitar su diálogo, velando por que ambas partes reciban un apoyo equilibrado*”, y regulan los términos en los que ese diálogo ha de producirse y sus posibles consecuencias jurídicas. Entre éstas últimas, se encuentra la posibilidad de que, como resultado de un diálogo social en el ámbito de la UE y del acuerdo correspondiente, se derive la decisión de la Comisión de realizar propuestas concretas de acción por parte de la UE (Art. 155 TFUE), o, incluso, la adopción de una decisión por parte del Consejo –tomada a propuesta de la Comisión–, de aplicar de manera normativa un acuerdo social así concluido. (155 TFUE).

a) En lo que se refiere al ámbito material sobre el que la UE tiene competencia de apoyo y complemento, ésta puede adoptar directivas, además, claro es, de otras medidas no legislativas de apoyo. En este caso, las directivas pueden ser elaboradas a través del procedimiento legislativo ordinario (Art. 153.2.a TFUE).

La excepción aquí, de la lista de materias a las que se refiere el Art. 153.1 del TFUE, la constituyen

- i) la seguridad social y la protección social de los trabajadores;
- ii) la protección de los trabajadores en caso de rescisión del contrato laboral;
- iii) la representación y la defensa colectiva de los intereses de los trabajadores y de los empresarios, incluida la cogestión;
- iv) las condiciones de empleo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de la Unión. Materias cuya regulación mediante directiva requiere ser decidida por el Consejo, por unanimidad, a través de un procedimiento legislativo especial, previa con-

²⁹PEARSON: op cit, pp. 177.

³⁰OMC: “Entender la OMC: normas de trabajo”.

sulta al Parlamento Europeo (Art. 153.2). Es verdad, sin embargo, que el TFUE prevé aquí un supuesto especial de “cláusula pasarela”, por el cual El Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, puede decidir aplicar el procedimiento legislativo ordinario, en vez del especial, en los casos de la protección de los trabajadores en caso de rescisión del contrato laboral; de la representación y la defensa colectiva de los intereses de los trabajadores; y de las condiciones de empleo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de la Unión.

b) En el caso de la competencia de coordinación de la política social de los Estados, o del fomento de la colaboración entre ellos, prevista en el Art. 156 del TFUE, y sobre las materias allí detalladas (empleo, derecho del trabajo y las condiciones de trabajo, formación y perfeccionamiento profesionales, seguridad social, protección contra accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, higiene del trabajo, derecho de sindicación y negociaciones colectivas), se establece que la Comisión actuará mediante estudios, dictámenes y la organización de consultas, en particular mediante iniciativas tendentes a establecer orientaciones e indicadores, organizar el intercambio de mejores prácticas y preparar los elementos necesarios para el control y la evaluación periódicos (Art. 156 TFUE).

Por otra parte, a diferencia de la política específica de empleo, que tiene un procedimiento propio previsto para la adopción de decisiones en el ámbito de la UE (Art. 148 TFUE), la política social de la UE, en términos propios, carece de esa previsión. Sin embargo, ambas políticas dado su contenido material, han sido objeto del denominado “método abierto de coordinación”, definido por la *Estrategia de Lisboa*, con el objetivo estratégico de convertir a la economía de la UE “en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social”, para la próxima década (2000-2010).⁶ Lamentablemente, las cosas no fueron después como entonces se programaron en Lisboa, sin embargo el método abierto de coordinación ha quedado como el procedimiento habitual para adoptar decisiones, no sólo en la política empleo, sino también en la política social y en la política económica.

Tal y como lo describe Art. 148 del TFUE, con respecto a la política de empleo, el método abierto de coordinación consiste en lo siguiente:

1º) El Consejo Europeo examina anualmente la situación del empleo en la Unión y adopta conclusiones al respecto, basándose en un informe conjunto anual elaborado por el Consejo y la Comisión.

2º) El Consejo, basado en las conclusiones del Consejo Europeo (a propuesta de la Comisión, previa consulta al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social, al Comité de las

⁶Consejo Europeo de Lisboa, de 23 y 24 de marzo de 2000, Conclusiones de la Presidencia. La Estrategia de Lisboa ha sido sustituida en la actualidad por una nueva estrategia, Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, aprobada por el Consejo Europeo de Bruselas, de 25-26 de marzo de 2010.

Regiones y al Comité de Empleo), elabora anualmente orientaciones para los Estados miembros.

3º) Cada Estado miembro facilita al Consejo y a la Comisión un informe anual sobre las principales medidas adoptadas para aplicar la política de empleo.

4º) El Consejo efectúa anualmente un examen de la aplicación de las políticas de empleo de los Estados, basándose en los informes presentados por los propios los Estados y en las opiniones del Comité de Empleo, y, sobre la base de una recomendación de la Comisión, podrá formular recomendaciones a los Estados.

5º) El Consejo y la Comisión preparan un informe anual conjunto para el Consejo Europeo sobre la situación del empleo en la Unión y sobre la aplicación de las orientaciones para el empleo.

Lo peculiar de este método es que, de ese control o supervisión que realizan la Comisión Europea y el Consejo sobre la ejecución por parte de los Estados miembros de la política de empleo de la UE –o de la política social, en general– no se deriva consecuencia jurídica alguna. Y de ello no puede derivarse otra cosa que la debilidad de estas políticas, como políticas comunitarias, dado que, en última instancia, los Estados son libres de hacer lo que deseen, si más repercusión que los efectos negativos que para ellos mismos –su nivel de empleo, su paz social– supongan la inaplicación, o la aplicación incorrecta, de esas políticas de la UE.

4. La política social como estrategia

La política social de la UE, además de ser un objetivo jurídico, con unos contenidos materiales e instrumentales específicos –como hemos visto en páginas anteriores– es, a día de hoy, un objetivo estratégico de la UE. No es ya concebida como un complemento necesario del mercado común, o del mercado interior, como se pensó en los años ochenta del siglo pasado, sino, más bien al contrario, es concebida como un objetivo en sí misma; como un objetivo imprescindible para el desarrollo y el crecimiento integral de la UE, dado que sin paz ni bienestar social, no hay desarrollo ni progreso.

En este sentido, a lo largo de las últimas décadas, la UE ha ido desarrollando una serie de documentos estratégicos destinados a orientar y fomentar su desarrollo económico. Y, claro es, esas estrategias no sólo afectan a la política social de la UE, sino que ellas mismas tienen también un alto contenido de política social. Así, los documentos estratégicos más relevantes son:

- *Estrategia de Lisboa (Consejo Europeo de Lisboa, 23-24.3.2000)*
- *Agendas de Política Social 2000-2005 y 2006-2010*
- *Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador (Consejo Europeo de Bruselas 25-26.3.2010)*

La *Estrategia de Lisboa* se proponía un nuevo objetivo estratégico para la siguiente década (2000-2010): “convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social”. Para ello, la acción de la UE debía dirigirse a:

- preparar el paso a una economía y una sociedad basadas en el conocimiento mediante la mejora de las políticas relativas a la sociedad de la información y de I + D, así como mediante la aceleración del proceso de reforma estructural a favor de la competitividad y la innovación, y la culminación del mercado interior;
- modernizar el modelo social europeo mediante la inversión en capital humano y la lucha contra la exclusión social;
- mantener las sólidas perspectivas económicas y las expectativas favorables de crecimiento mediante la aplicación de un conjunto de medidas políticas macroeconómicas adecuadas.

Es evidente que los objetivos de Lisboa no fueron conseguidos; pero ello no se debió tanto a la crisis o las dificultades económicas, como, en realidad, a la desidia o falta de compromiso con las metas europeas de integración de varios de los Estados miembros. En todo caso,

³³En la citada obra “Labor Standards”.

³⁴Entre los casos que se recuerdan y que se recogen en el trabajo de M. A. Díaz Mier y A. Caviedes figuran los conocidos como las importaciones de atún procedentes de Canadá en 1982, una norma tailandesa sobre importación de cigarrillos., el famosísimo caso conocido como el “atún-delfín”, los impuestos norteamericanos sobre automóviles y otros muchos.

las dificultades habidas con posterioridad no han dejado de poner de manifiesto la necesidad de esa integración económico-política y de seguir profundizando en los objetivos económicos y sociales de la Unión.

Y es en este contexto como, acabada la década para la que fue diseñada la Estrategia de Lisboa (2000-2010), se decidió formular una nueva estrategia: *Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*.⁷ La estrategia Europa 2020 se plantea cinco objetivos principales:

- El 75 % de la población de entre 20 y 64 años debería estar empleada.
- El 3 % del PIB de la UE debería ser invertido en I+D.
- Debería alcanzarse el objetivo «20/20/20» en materia de clima y energía: Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero al menos en un 20% en comparación con los niveles de 1990 (o en un 30 % si otros países desarrollados se comprometen a reducciones similares); incrementar el porcentaje de las fuentes de energía renovables hasta un 20% y aumentar en un 20% la eficiencia energética
- El porcentaje de abandono escolar debería ser inferior al 10 %, y al menos el 40 % de la generación más joven debería tener estudios superiores completos.
- El riesgo de pobreza debería amenazar a 20 millones de personas menos.

Por otra parte, a estos documentos estratégicos acompañan también otros documentos y programas de finalidad similar, pero que se refiere a sectores concretos. Así, por ejemplo –aun dentro de la política social de la UE – cabe mencionar toda la política diseñada por la UE y destinada a promocionar el empleo juvenil, así como la participación y la integración de los jóvenes, en la vida social y en los ámbitos político y económico. Así, por ejemplo:

- *Libro Blanco sobre la Juventud* (21.11.2001, COM(2001) 681)
- *Pacto Europeo para la Juventud* (Consejo Europeo 22-23 Mar 2005 (7619/05))
- *Comunicación de la Comisión «Fomentar la plena participación de los jóvenes en la educación, el empleo y la sociedad»* (5.9.2007 COM(2007) 498)
- *Agenda Social Renovada*, 2.7.2008
- *Una estrategia de la UE para la juventud: inversión y capacitación. Un método abierto de coordinación renovado para abordar los desafíos y las oportunidades de los jóvenes* (Bruselas, 27.4.2009 (COM(2009) 200 final))
- *Resolución del Consejo, de 27.11.2009, relativa a un marco renovado para la cooperación europea en el ámbito de la juventud (2010-2018)* (2009/C 311/01)

Es evidente, pues, no sólo la preocupación general de la UE por los asuntos sociales, que se manifiesta incluso en las previsiones formales de los Tratados, sino también el hecho de que la política social y sus contenidos materiales se han convertido en un objetivo estratégico para la UE, en parte de la orientación general de toda su política.

⁷Comisión Europea, Comunicación de la Comisión, Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador (COM(2010) 2020) (Bruselas, 3.3.2010).

5. Desarrollo práctico de la política social de la UE

En línea con lo dicho en apartados anteriores, una buena manifestación de la acción de la UE en el campo de la política social se encuentra en su producción normativa en este terreno.

Es verdad que no es el número, sino la calidad y el objetivo del contenido material de los instrumentos normativos, lo que determina la calidad de una política. Sin embargo, en el caso de la UE, y de su política social muy en concreto, dadas las limitaciones que condicionan y, aun, restringen su actuación en este terreno, no deja de ser muy significativo que el tesón de las instituciones comunitarias haya logrado producir un cuerpo normativo tan amplio.

Así, en los últimos años, se han producido en el terreno de la política social de la UE 479 instrumentos normativos, que se encuentran vigentes. De ellos:

- 83 son disposiciones de materia social general
- 134 se refieren a seguridad social, incluyendo:
 - principios de seguridad social
 - aplicación a los trabajadores migrantes
- 127 se refieren a empleo y desempleo, incluyendo:
 - programas y estadísticas
 - protección de los trabajadores
 - fomento del empleo
- 114 se refieren a condiciones de trabajo, incluyendo:
 - seguridad de los trabajadores
 - salarios y duración del trabajo
 - relaciones laborales
- 15 se refieren a armonización de determinadas disposiciones en materia social
- se refieren al Fondo Social Europeo (FSE), incluyendo:
 - organización y reforma del FSE
 - procedimientos administrativos y financieros del FSE
 - intervenciones del FSE

6. Conclusión

Una breve conclusión de todo lo dicho en las páginas que preceden no puede menos que destacar la enorme relevancia que la cuestión social ha tenido siempre para la UE, prácticamente desde sus orígenes, en los años cincuenta del siglo pasado, como Comunidades Europeas. Es verdad, sin embargo, que la política social de la UE no fue un todo completo desde su inicio, sino que ha experimentado una notable evolución, que no sólo ha completado su contenido material, sino que la ha puesto en la primera línea de los objetivos estratégicos de la Unión.

Por otra parte, es igualmente cierto que no todos los contenidos materiales de la política social de la UE han tenido un mismo tratamiento. En este sentido, la política de empleo ha tomado una clara preferencia sobre los demás ámbitos sociales desde los años noventa del siglo pasado.

La política social de la UE, si bien es definida formalmente como una política compartida con los Estados miembros, no lo es en realidad; y ello, no sólo porque las propias previsiones de los Tratados se encargan de desmentirlo –como hemos visto en páginas anteriores–, sino porque así lo quieren los Estados miembros de la UE, que frenan y condicionan, de acuerdo con sus propios intereses, la capacidad de acción de la UE en este terreno.

Nos encontramos, pues, en definitiva, ante una política que es más bien una “política de coordinación”, pero a la cual le falta además el añadido necesario de la responsabilidad por incumplimiento de las líneas directrices de la Unión.

Y una política que, sin embargo es de desarrollo imprescindible –un verdadero objetivo estratégico– para el desarrollo mismo, económico y político, de la Unión Europea.