

LA SEGURIDAD SOCIAL ANTE LA PERSPECTIVA DEL MERCADO INTERIOR ÚNICO

La posibilidad de que los países de la CEE accedan a un mercado interior único a finales de 1992 ha generado todo tipo de expectativas, y aun recelos, en el ámbito de la Comunidad y fuera de ella. En los países comunitarios producen especial inquietud las consecuencias sociales de la implantación del mercado único. Desde hace algún tiempo, y a instancias de grupos representativos y de algunos gobiernos de los estados miembros, tanto la Comisión como el Comité Económico y Social de la CEE han puesto en marcha estudios sobre la dimensión social del mercado interior. En este artículo, **Guy Perrin** analiza el contenido de los tres objetivos fundamentales que se derivan de esos estudios: desarrollo de la coordinación legislativa en materia de seguridad social, armonización de los sistemas normativos sobre la materia y concertación de las políticas de protección social. Partiendo de la base de los avances ya realizados en estos campos desde la creación de la CEE, el autor presenta su estado actual y sus perspectivas inmediatas (*).

INTRODUCCION

LA perspectiva de acceder al mercado único, fijada para el 31 de diciembre de 1992, ha despertado todo tipo de esperanzas e inquietudes en la Europa comunitaria, al tiempo que suscita, fuera incluso de esta Europa restringida, interés y preocupaciones igualmente legítimos. Parece que la inquietud crece entre los estados miembros de la CEE a medida que se acerca esa fecha, toda vez que resulta absolutamente evidente que no todos los efectos inmediatos de esta ambiciosa empresa serán beneficiosos para el conjunto de asociados. Por añadidura, cada vez es más apremiante la reivindicación de un acompañamiento o algún contrapunto social a la realización del mercado único, lo

que no pareció tan urgente a los negociadores del Acta Única que, los días 17 y 28 de febrero de 1986, llevaron a cabo la primera revisión del tratado constitutivo de la CEE de 27 de marzo de 1957, conocido como Tratado de Roma. A instancias de determinados grupos representativos, e incluso de ciertos gobiernos de los estados miembros, la Comisión de las Comunidades Europeas ha puesto mano a la tarea de explorar la dimensión social del mercado interior, actividad que ha dado lugar a numerosos estudios entre 1987 y 1989, mientras, por su parte, el Comité Económico y Social también abordaba esta cuestión (1). Además, el Consejo Europeo, con ocasión de sus reuniones en Hannover y Rodas en 1988, confirmó la importancia que da al desarrollo de

una política social íntimamente relacionada con el mercado único.

Como señala el borrador de Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales adoptado por la Comisión de las Comunidades Europeas, es probable que dicho instrumento, teniendo en cuenta su concepción, no afecte a la seguridad social más que de forma generalizada e incluso implícita, bajo el opaco velo de la protección social. Es importante, pues, que consideremos los medios más adecuados y precisos por los cuales se pueda asociar con la consecución de un mercado único. Por fortuna, la Comisión ha empezado a inventariar estos medios a través de sus órganos permanentes, o de los grupos de trabajo especializados que son competentes para estudiar la inserción de la seguridad social en las perspectivas de acción de la CEE y para elaborar propuestas conducentes a tal fin. A este respecto, cabe delimitar tres orientaciones principales, que tienden, respectivamente, a desarrollar la coordinación legislativa, a armonizar los sistemas y a concertar las políticas de la seguridad social, tomando como base la evaluación de los esfuerzos ya realizados en los diversos campos, toda vez que la Europa comunitaria no se inició con el mercado único, como puede que se la imaginen sus nuevos fieles y todos los que la han descubierto con retraso. Es dudoso que estas orientaciones resulten igualmente fructíferas, pero así y todo vale la pena explorarlas sistemáticamente para obtener los resultados que sea posible alcanzar en una materia tan compleja, y dentro de un plazo tan breve como el que separa a la CEE de la fecha tope que ella misma se ha

fijado del 31 de diciembre de 1992. En todo caso, la indudable ventaja de estas orientaciones es que mantienen su interés y su valor bastante más allá de esa fecha, lo que para la seguridad social representa un punto de partida, más que una meta.

I. COORDINACION DE LAS LEGISLACIONES SOBRE SEGURIDAD SOCIAL

Sin lugar a dudas, la coordinación de las legislaciones es el resultado más logrado de las actividades de la CEE en el campo de la seguridad social. Originalmente emprendida por la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), en virtud del artículo 69, apartado 4, del Tratado de París de 18 de abril de 1951, con la ayuda técnica de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y realizada en su forma inicial por la convención europea sobre la seguridad social de los trabajadores emigrantes, de 9 de diciembre de 1957, la coordinación de las legislaciones sobre seguridad social de los estados miembros de esta primera Comunidad fue reemprendida de inmediato en el seno de la CEE, de acuerdo con las disposiciones del artículo 51 del Tratado de Roma. Como consecuencia de ello, la convención de 9 de diciembre de 1957 fue transformada, con fecha 25 de septiembre de 1958, en Reglamento (n.º 3) del Consejo de Ministros de la CEE, completado por un Reglamento de Aplicación (n.º 4) de 3 de diciembre de 1958. Ambos instrumentos tenían la finalidad de garantizar a los trabajadores migrantes la igualdad de tratamiento y el mantenimiento de los derechos en materia de

seguridad social, tanto para ellos como para sus familiares. Destinados a los asalariados súbditos de un estado miembro, o bien refugiados o apátridas residentes en el territorio de alguno de ellos, fueron ampliados progresivamente a los trabajadores fronterizos, a los temporeros y a la gente del mar, que no habían sido incluidos en su totalidad desde el principio, y revisados más tarde por el Reglamento (CEE) n.º 1408/71 del Consejo, de 14 de junio de 1971, y por el Reglamento (CEE) n.º 574/72 del Consejo, de 17 de marzo de 1972, con vistas a simplificar y mejorar el sistema inicial, teniendo en cuenta los fallos del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Estos reglamentos revisados, que desde el primer momento regulaban la aplicación de los regímenes de la seguridad social a los trabajadores asalariados y a sus familiares que se desplazaran dentro de la CEE, fueron adaptados a las legislaciones de los nuevos estados miembros con ocasión de las sucesivas ampliaciones de la Comunidad, extendiéndose luego a los trabajadores no asalariados en la mayoría de las ramas de la seguridad social. De la aplicación de estos instrumentos se encargaron una Comisión Administrativa, compuesta por representantes de los estados miembros, y un Comité Consultivo, formado igualmente por dichos representantes. Este sistema de coordinación se completó mediante acuerdos de asociación y cooperación con terceros estados —como Argelia, Marruecos, Túnez, Turquía y Yugoslavia—, tendentes a proteger a los trabajadores afectados por los movimientos de mano de obra entre dichos países y las Comunidades Europeas. Sin embargo, tales acuerdos todavía no están en vigor.

Desde la perspectiva de la consecución del mercado único, se ha puesto de manifiesto que es necesario llenar, en la medida de lo posible, las lagunas producidas por las limitaciones de coordinación en las legislaciones sobre la seguridad social de los estados miembros, con el fin de favorecer la libre circulación hasta sus últimas consecuencias. Así, a propuesta de la Comisión de las Comunidades Europeas, la Comisión Administrativa para la Seguridad Social de los Trabajadores Migrantes emprendió, basándose en un estudio preliminar de la OIT, la ampliación del campo de aplicación personal de los reglamentos en vigor a los naturales de los estados miembros, así como a los refugiados y apátridas residentes en el territorio de cualquiera de ellos que aún no se hayan podido beneficiar de dichos reglamentos (2). Se trata, esencialmente, de categorías residuales que afectan a los trabajadores no asalariados en relación con determinados aspectos de la concesión de prestaciones de desempleo y ayudas familiares, a funcionarios que dependen de regímenes especiales de la seguridad social, a estudiantes y a personas inactivas. El caso de los trabajadores no asalariados se encuentra en vías de reglamentación, ya que no existe objeción alguna a su protección completa, mientras que la situación de funcionarios y estudiantes despierta mucho interés actualmente. En efecto, por una parte, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha reducido el alcance de la excepción a la libre circulación de los funcionarios prevista en el artículo 48, apartado 4 del Tratado de Roma (3), mientras que la política de movilidad de los estudiantes puesta en práctica por los programas

Erasmus y Commett ha logrado un considerable éxito (4). Queda, en fin, el problema de la libre circulación de las personas no activas que no sean beneficiarias de pensiones o rentas, protegidas ya por los reglamentos de la seguridad social en vigor. Incluso si la completa protección de las personas inactivas que se desplazan dentro de la Comunidad resulta ser más lenta de conseguir, porque la generalización del derecho de estancia en el territorio de todo estado miembro no ha sido admitida aún para esta categoría de personas (5), no cabe duda de que terminará por imponerse en una Europa en la que se reconocerá la unidad de ciudadanía y de territorio.

Ante la perspectiva de 1992, la ampliación de la coordinación de los cuerpos legislativos sobre seguridad social exige solucionar otros problemas más específicos, como la integración de los regímenes complementarios de la seguridad social en el sistema de coordinación comunitaria, así como la asistencia médica y la transferencia de prestaciones en especie al territorio de cualquier estado miembro. Por una parte, los regímenes complementarios no entran actualmente en el campo de aplicación material del Reglamento n.º 1408/71, a menos que se trate de regímenes legales, como los instituidos en Dinamarca, Grecia y el Reino Unido. Por contra, normalmente no se considera que las legislaciones a las que se aplica este reglamento deban incluir las disposiciones convencionales, hayan sido o no objeto de una decisión de los poderes públicos haciéndolas obligatorias o extendiendo su campo de aplicación. En el estado actual del derecho comunitario, la coordinación de los regímenes complementarios sigue

siendo, por tanto, muy parcial, ya que descarta los más numerosos, fundados en convenios colectivos o en decisiones particulares de las empresas. Evidentemente, semejante situación no resulta satisfactoria, ya que permite la subsistencia, en el campo de la seguridad social, de un obstáculo nada despreciable para la libre circulación de los trabajadores, además de una desigualdad básica entre los trabajadores protegidos por regímenes complementarios, según sean éstos legales o profesionales (6). Además, la Comisión de las Comunidades Europeas ha decidido abordar la coordinación de los regímenes complementarios, con ayuda de la Comisión Administrativa para la Seguridad Social de los Trabajadores Migrantes, sobre la base de un estudio preliminar de la OIT. La cuestión ha sido sometida, igualmente, al Comité Consultivo para la Seguridad Social de los Trabajadores Migrantes, ya que los regímenes complementarios se basan especialmente en convenios colectivos, a veces gestionados, en este aspecto, por los interlocutores sociales. El nuevo artículo 118 B que el Acta Unica ha introducido en el Tratado de Roma podría ser el marco apropiado para establecer relaciones convencionales en este campo a escala europea.

Por otra parte, salvo en los casos de residencia habitual, el beneficio de la asistencia sanitaria en el territorio de un estado miembro que no sea el competente (7), queda limitado a algunas situaciones muy precisas, como la necesidad inmediata de asistencia en caso de estancia temporal, el regreso de un beneficiario de la asistencia a su estado de residencia, el cambio de residencia de este beneficia-

rio de un estado a otro y el hecho de pasar de uno a otro para recibir la asistencia. En todas estas circunstancias, el beneficio de la asistencia médica depende de la autorización de la institución competente. Pero dicha autorización está subordinada a condiciones más estrictas en la última hipótesis considerada. En efecto, mientras que no se puede negar la autorización en caso de regreso o de traslado de residencia, salvo cuando el desplazamiento del interesado es de tal naturaleza que puede comprometer a su estado de salud o a la aplicación del tratamiento médico, no se puede rehusar en el tercer caso si las prestaciones de que se trate se encuentran entre las previstas por la legislación del estado de residencia y no se pueden dispensar dentro del plazo normalmente necesario para recibir el tratamiento de que se trate en dicho estado de residencia, teniendo en cuenta el estado de salud del interesado y la probable evolución de su enfermedad. Estas condiciones han sido incluso reforzadas desde que se establecieron. Pues bien, por el contrario, la puesta en marcha del mercado único debería permitir flexibilizarlas y respetar la libre decisión del enfermo de dirigirse a cualquiera de los estados miembros para recibir asistencia, sin perder por ello el beneficio de la seguridad social. La cuestión del reconocimiento del derecho a la asistencia sanitaria en todos los estados miembros de la CEE, adquirido en el caso de necesidad inmediata durante una estancia temporal, no dejará de plantearse de forma más amplia y flexible. En efecto, la actual solución no sólo es restrictiva, sino también paradójica, toda vez que permite solicitar en otro estado miembro las prestaciones previstas por la legislación del estado de residen-

cia, pero no permite dirigirse allí para beneficiarse de las asistencias que no están previstas ni se dispensan en el primer estado, siendo, evidentemente, ésta la razón esencial para el desplazamiento de los enfermos. Además, la facultad de obtener asistencia médica fuera del estado competente lleva implícita la libre circulación de los productos farmacéuticos apropiados antes o después de una intervención quirúrgica o un tratamiento específico. Por otro lado, se podría llevar a cabo de forma ventajosa el uso común de los recursos termoclimáticos y de los centros de readaptación funcional, de curación o convalecencia, en virtud de las disposiciones del artículo 81, párrafo c) del Reglamento número 1408/71 (8), que no han llegado a aplicarse nunca.

Finalmente, la garantía de las prestaciones en especie a los beneficiarios que residen en el territorio de un estado miembro que no sea el competente deberá ampliarse desde la perspectiva del mercado único, considerando la unidad del territorio europeo. Teniendo en cuenta las disposiciones del artículo 51 del Tratado de Roma y, sobre todo, la amplísima interpretación dada por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, esta garantía está reconocida ya en gran medida por lo que se refiere a la mayoría de las ramas de la seguridad social. Sin embargo, tras la adopción del Reglamento número 1408/71, sigue estando indebidamente limitada en el campo de las prestaciones de desempleo. En efecto, durante la revisión de Reglamento n.º 3, realizada en un período coyuntural alto y desde la ilusión de que este riesgo estaba definitivamente controlado, los problemas del retorno de los trabajadores migrantes

como consecuencia del desempleo no fueron considerados con todo el interés que despertaron más tarde, bajo la influencia de la crisis económica. Igualmente, la única posibilidad de mantener los derechos adquiridos, cualesquiera que sean, incluida en este caso en el Reglamento número 1408/71, está limitada a las prestaciones de desempleo, y durante tres meses como máximo, para los trabajadores que abandonan el territorio del estado miembro en el que hayan pasado al paro para ir en busca de empleo en el territorio de otro estado miembro, a condición de que hayan estado inscritos en las oficinas de desempleo del primer estado durante cuatro semanas, por lo menos, desde que se quedaron parados, y de que se inscriban en los servicios de empleo de cualquier otro estado miembro en el que busquen un nuevo puesto de trabajo. A la vista de esta situación del derecho comunitario, revisado en 1971, no resulta excesivo afirmar que la garantía de mantenimiento de los derechos adquiridos en cuanto a las prestaciones por desempleo ha retrocedido en relación con las disposiciones del Reglamento número 3. La crisis económica no ha tardado en subrayar la insuficiencia de la protección concedida de este modo a los parados que desean volver a su país, que son obligados a permanecer en el último donde estuvieron empleados si quieren evitar la pérdida de su derecho a las prestaciones. Una propuesta de modificación del Reglamento número 1408/71, presentada en 1980 por la Comisión de las Comunidades Europeas al Consejo de Ministros, pero todavía pendiente de adopción, ha sido puesta de nuevo sobre la mesa por la Comisión Administrativa para la Seguridad Social de los Trabajado-

res Migrantes, con la esperanza de que la mejoría de la situación económica y la perspectiva del mercado único permitan llenar la última laguna importante que afecta al sistema comunitario de coordinación relacionado con el mantenimiento de los derechos adquiridos.

Un problema afín, igualmente agravado por la crisis económica, es el de las prestaciones de asistencia médica y familiares para los trabajadores jubilados anticipadamente y sus familias, cuyos derechos se derivan del beneficio de la jubilación anticipada en el caso de que el beneficiario abandone el país competente para volver al territorio de otro estado miembro o, si se trata de miembros de su familia, cuando sean residentes en este último territorio. Se trata de un problema más difícil que el anterior, dada la diversidad de formas de jubilación anticipada, algunas de las cuales escapan al campo de aplicación material de los reglamentos europeos de la seguridad social. La solución, que ha permanecido en suspenso durante varios años, podría hallarse también a merced del impulso relanzador de la construcción europea asociado a la realización del mercado único. Están ya en marcha, o en preparación, determinados trabajos sobre el conjunto de estos proyectos de mejora de la coordinación de las legislaciones sobre seguridad social, y la Comisión de las Comunidades Europeas dispone, junto con la Comisión Administrativa y con el Comité Consultivo para la Seguridad Social de los Trabajadores Migrantes, de los órganos consultivos competentes para encontrar soluciones apropiadas para alcanzar la unanimidad que se requiere en materia de reglamentación comunitaria de la seguridad so-

cial. Gracias a la realización del mercado único, que afecta en particular a una libertad fundamental, la de la libre circulación de las personas, existen buenas oportunidades, pues, para ampliar y perfeccionar el sistema comunitario de coordinación con vistas a conformarlo a las exigencias de la unidad y la ciudadanía europeas.

II. ARMONIZACIÓN DE LAS LEGISLACIONES SOBRE SEGURIDAD SOCIAL

Las perspectivas de armonización de las legislaciones sobre seguridad social están lejos de ser tan favorables. El debate comunitario sobre la armonización tiene ya una larga historia, frecuentemente incierta e incluso contradictoria, que se remonta a los orígenes de la CEE. No resulta ocioso recordar las fases principales, ya que la experiencia adquirida, por el hecho mismo de sus dificultades, marcará, sin lugar a dudas, la nueva tentativa que se desarrolla en la actualidad. En principio, la armonización de las legislaciones sobre seguridad social fue concebida por la Comisión de las Comunidades Europeas según la concepción clásica adoptada tanto por la OIT como por el Consejo de Europa, aunque con la preocupación de evitar dobles usos y mejorar el nivel de las normas adoptadas por estas organizaciones más antiguas. Se benefició, de este modo, del favor de los trabajadores sin chocar sistemáticamente con la hostilidad de los empresarios que, en determinados estados miembros por lo menos, veían en la armonización un medio para prevenirse contra una competencia extranjera favorecida indebidamente

por la situación ventajosa de la que se beneficiaban los estados miembros dotados de sistemas de seguridad social menos desarrollados. Efectivamente, se llevó a cabo un acuerdo provisional entre los trabajadores, los empresarios y la Comisión con ocasión de la Conferencia Europea sobre Seguridad Social reunida en Bruselas del 10 al 15 de diciembre de 1966 (9). En la fase de realización inicial, la Comisión puso en práctica sus intenciones originales, adoptando dos recomendaciones sobre la protección contra las enfermedades profesionales: la Recomendación de 22 de julio de 1962, referida a la adopción de una lista europea de enfermedades profesionales (10), y la Recomendación (66/462/CEE) de 20 de julio de 1966, relativa a las condiciones de indemnización de las víctimas de dichas enfermedades profesionales (11) en virtud de los artículos 118 y 155 del Tratado de Roma (12). Se contemplaban otras recomendaciones del mismo tipo para la protección en casos de maternidad y de invalidez, cuando el Consejo de Ministros decida tomar el control de esta actividad, con el fin de garantizar el respeto de la competencia de los estados miembros en un campo en el que el Tratado no afirma claramente las responsabilidades de la CEE.

En sendas reuniones, el 19 de diciembre de 1966 y el 26 de noviembre de 1970, el Consejo de Ministros de las Comunidades Europeas abordó el tema de la armonización de la seguridad social, con el fin de elaborar un programa de estudios previos referidos, en particular, a las nociones esenciales y a la financiación de ésta. Los estudios realizados, pese a su interés, no dieron paso a la adopción de instrumentos de armonización, pero

servieron para preparar otros trabajos importantes, como por ejemplo el establecimiento de un presupuesto social europeo. Por tanto, la adopción de la idea de una reglamentación comunitaria tendente a acercar las legislaciones de la seguridad social fue retomada a principios de los años setenta, bajo la influencia de las conferencias de jefes de Estado y de gobierno que preludivieron la institución del Consejo Europeo, particularmente en sus sesiones de La Haya, los días 1 y 2 de diciembre de 1969, y de París, el 19 y 20 de octubre de 1972, relativas a la preparación de la Unión Económica y Monetaria. La originalidad positiva de la nueva orientación consistía en afrontar problemas concretos que interesaban al Mercado Común; por ejemplo, las consecuencias sociales de las reformas agrícolas o industriales y la protección de los trabajadores en caso de insolvencia del empresario, o incluso problemas de principio considerados particularmente importantes por la CEE en virtud de sus obligaciones fundamentales, como la igualdad de trato a hombres y mujeres. También se desarrolló una segunda tanda de instrumentos tendentes a aproximar las legislaciones por medio de directivas referidas, respectivamente, a alentar el cese de la actividad agrícola y a destinar la superficie agrícola liberada a la mejora de las estructuras, lo que comporta establecer disposiciones sobre la jubilación anticipada de los explotadores y los trabajadores agrícolas (13); el acercamiento de las legislaciones de los estados miembros relativas al mantenimiento de los derechos de los trabajadores en caso de transferencia de empresas, establecimientos o parte de los establecimientos (14); la protección de los trabajadores en caso de

insolvencia del empresario (15); la aplicación de la igualdad de trato entre hombres y mujeres, dentro de los regímenes legales (16) y luego en los regímenes profesionales de la seguridad social (17), y, en fin, la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres que ejerzan una actividad independiente, incluyendo las actividades agrícolas, así como sobre la protección de la maternidad (18). Aparte de sus ventajas en materia de progresión ordenada de la protección social, esta orientación, precisa y realista, tenía el mérito de señalar un campo de interés específico para la CEE y de ampliar el concepto internacional de armonización de la seguridad social, sin reproducir inútilmente los instrumentos de la OIT ni del Consejo de Europa.

Sin embargo, la perspectiva de un mercado único despierta en este campo, además, nuevas esperanzas, e impone la necesidad de explorar las vías de desarrollo de la armonización de la seguridad social. Ciertamente, en un campo tan delicado como éste es aconsejable guardarse de todo exceso de ilusión susceptible de producir posteriores decepciones, de las que la idea europea misma podría resentirse, ya que la situación de derecho y de hecho es mucho menos favorable a la armonización que a la coordinación de las legislaciones de la seguridad social. Fuerza es reconocer que, en derecho, incluso después de la entrada en vigor del Acta Unica, la armonización de la seguridad social, que no figura entre los seis objetivos principales del Acta, no dispone de una base de acción tan sólida como la del artículo 51 del Tratado de Roma, en la que se basa el sistema comunitario de coordinación. Además, el acuerdo de

los interlocutores sociales en favor de la armonización, expresado en la Conferencia de 1962, se hizo pedazos una vez que los empresarios comprobaron que podían aprovecharse del Mercado Común sin correr el riesgo de un proceso de armonización apremiante que, en la mayoría de los casos, sólo les supondría una acumulación de cargas. Aunque no se dejó de considerar la posición empresarial como radical y monolítica, sobre todo después del voto de opinión del Comité Económico y Social, de 22 de febrero de 1989, sobre el proyecto de Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales, los trabajadores quedaron, en gran medida, aislados en su fidelidad a la idea de armonización, que consideraban, lógicamente, como la alineación de todas las legislaciones nacionales al nivel alcanzado por la que resultara más favorable. A fin de cuentas, una concepción semejante sólo se atiene al objetivo del artículo 117 del Tratado de Roma, que contempla nada menos que «el mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo, permitiendo su equiparación en el progreso». El apoyo que los trabajadores pueden esperar de determinados gobiernos no adoptará, evidentemente, una forma tan radical, tanto más cuanto que no es fácil determinar de forma global cuál es el sistema de seguridad social de nivel más elevado. Más grave aún parece el hecho de que ni siquiera los gobiernos favorables al principio parecen tener una idea muy clara de la política comunitaria de armonización que consideran aceptable, y que estarían dispuestos a desarrollar. Finalmente, la situación se presenta todavía más desalentadora si se contabiliza la posición de los gobiernos indiferentes y la de los francamente

hostiles, sea por angustia existencial, como la República Federal de Alemania, o por principio esencial, como el Reino Unido.

Entretanto, corresponde a la Comisión de las Comunidades Europeas intentar, al menos, mantener el movimiento favorable que se ha impuesto a partir de los años setenta, pero también contribuir a ampliarlo asignándole nuevos objetivos más ambiciosos, aunque siempre realistas, con el fin de aprovechar el impulso conjunto que acompaña a la perspectiva de la fecha tope de 1992. Ya se ha puesto en marcha, en coordinación con el Grupo de Directores Generales de la Seguridad Social, el impulso necesario para ello. Se pueden considerar varias orientaciones útiles, la primera de las cuales, por ser la más oportuna en el momento presente, contempla apoyarse en la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales que, como todo texto de principio, exige la elaboración de instrumentos sustanciales capaces de concretar estos derechos sociales y de orientar el avance de las legislaciones nacionales en sentido convergente, de acuerdo con modalidades lo más similares posibles. La concepción del proyecto de la Carta Comunitaria, tal y como se presenta en este momento en forma complementaria y específica, por referencia a la Carta Social Europea, se presta perfectamente a un intento de este tipo, que seguirá la línea de acción anterior de la CEE y la búsqueda de proyectos de armonización ligados a las exigencias mismas de la integración europea. Así, con excepción del derecho de libre circulación, que interesa más particularmente a la coordinación de las legislaciones sobre seguridad social, los restantes derechos so-

ciales enunciados en el proyecto de Carta Comunitaria son capaces de suscitar nuevos progresos en la armonización europea de la seguridad social; por ejemplo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo para la protección de los trabajadores empleados en diversas formas de trabajos atípicos; el derecho a la protección para los excluidos de la seguridad social y, en especial, para los parados carentes de derechos, eventualmente en forma de garantía de unos ingresos sociales mínimos y medidas de inserción profesional o social; el derecho a la formación continuada a lo largo de la vida activa, en relación con la prevención del paro y la reclasificación de los parados; el derecho a la protección de niños y adolescentes, en lo que se refiere a la contribución de la seguridad social a la política familiar, y, en fin, el derecho a la protección de las personas de edad e incapacitados físicos, que requiere, igualmente, adaptar las estructuras y los métodos de asistencia médica y personal, así como la garantía de unos ingresos sociales mínimos, además de una ayuda para la readaptación profesional o social especialmente concebida para personas incapacitadas y para las categorías afectadas por la precariedad o la pobreza. Sin duda, no todos los derechos sociales que, en alguna medida, dependen de la seguridad social son de naturaleza tal que relancen el proceso de armonización, por lo que deberá realizarse una selección razonable. Por el contrario, sería peligroso pensar que el simple reconocimiento de los derechos sociales, algunos de los cuales fueron afirmados en el Tratado de Roma a partir de 1957, podría ser suficiente para introducir importantes modificaciones en el derecho y la práctica nacionales, a

menos que sea objeto de una elaboración comunitaria mediante los instrumentos apropiados. A este respecto, deberá considerarse la Carta Comunitaria como el pretexto para un nuevo esfuerzo de armonización, en todos los campos de interés prioritario, a ejemplo de la Carta Social Europea, cuyo efecto útil depende principalmente de los instrumentos que de ella se deriven.

Otra orientación de gran interés ha sido esbozada por la Comisión de las Comunidades Europeas con destino al Grupo de Directores Generales de la Seguridad Social; su finalidad es abrir una vía nueva y original para la armonización de la seguridad social en la CEE. Se trataría de poner de manifiesto las convergencias que se produzcan espontáneamente en la evolución de las legislaciones nacionales sobre seguridad social, y de facilitar a tales convergencias los instrumentos comunitarios que permitan confirmarlas, generalizarlas y conducir las al punto de encuentro con las evoluciones en marcha y, eventualmente, al nivel más elevado de armonización que sea compatible con la capacidad de todos los estados miembros. Esta orientación presenta la apreciable ventaja de estar basada en las necesidades comprobadas y en las tendencias presentes en el marco nacional. Corresponde, por tanto, a la concepción más fecunda de la armonización, que, en opinión de algunos, es la única que puede resultar beneficiosa, exceptuando la armonización de las normas mínimas puesta en marcha por la OIT y el Consejo de Europa. Además, considera necesario desarrollar las legislaciones relacionadas con los problemas fundamentales de la reforma de la seguridad social, la cual, a falta

de una apreciación convergente a escala comunitaria, implicaría el riesgo de inducir nuevas divergencias entre los sistemas nacionales. En efecto, mientras que las antiguas concepciones de la protección favorecen ya la adopción de normas mínimas y una armonización espontánea, surgida de los conocimientos y las influencias mutuas desarrollados por la CEE a lo largo del tiempo, el tratamiento de los nuevos problemas deja libre curso a la diversidad de soluciones nacionales, que ni está justificada ni es favorable, necesariamente, teniendo en cuenta la similitud de las situaciones reinantes en la Europa Occidental.

Finalmente, el aprovechamiento de las convergencias es apropiado para estimular con mayor eficacia la adopción de concepciones comunes en los campos específicos de la protección en los que, en diversos estados, se lleva a cabo simultáneamente la búsqueda de nuevas fórmulas sin tener una información y una coordinación suficientes. Lejos de asimilarse a una obligación internacional, responde a un deseo sentido. El ejemplo más característico de uso comunitario de las convergencias sociales con fines armonizadores pueden darlo las investigaciones y experimentos en curso sobre la garantía de una renta social mínima, que también debería encontrar apoyo en la elaboración de los derechos sociales fundamentales. La experiencia nacional demuestra que la desigualdad de los niveles de desarrollo no supone obstáculo alguno a esta forma de armonización, ya que puede estar en proporción con indicadores de desarrollo tales como la renta nacional *per capita*. El hecho es que la política de garantías mínimas no está ligada al nivel de desa-

rollo nacional, como lo demuestra el que Portugal la venía aplicando de manera sistemática, en su régimen de prestaciones mínimas no contributivas, incluso antes de adherirse a la CEE. Numerosos temas de gran actualidad se pueden beneficiar del mismo tratamiento, del que un precedente interesante se encuentra en la Recomendación del Consejo de fecha 10 de diciembre de 1982, relativa a los principios de una política comunitaria de la edad de jubilación (82/857/CEE) (19). Esta Recomendación, que se sitúa en la ampliación de la resolución del Consejo de 18 de diciembre de 1979, referente a la adecuación del tiempo de trabajo (20), invita a los estados miembros a reconocer, como uno de los objetivos de su política social, la consecución progresiva de una jubilación flexible; es decir, la libre elección del momento en que los trabajadores asalariados se pueden beneficiar de su pensión de jubilación, en las condiciones establecidas por sus legislaciones. La elección entre directiva y recomendación, igualmente compatibles con esta forma de armonización, depende del grado de progreso de los problemas y permite tratar ágilmente cuestiones para las que la capacidad de respuesta de las economías nacionales es demasiado desigual.

Una tercera orientación, totalmente nueva en derecho internacional, ha sido la propuesta por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa en la opinión emitida, a solicitud del Consejo de Ministros de dicha organización, sobre el tema del proyecto de Código Europeo de la Seguridad Social (revisado). Se trataría de introducir en dicho Código una disposición que permitiera a las Comunidades Europeas ad-

herirse a él conforme al Acuerdo de 16 de junio de 1987. Tal adhesión tendría por efecto comprometer a los doce estados miembros, mediante una sola decisión del Consejo de Ministros de las Comunidades Europeas, sin ratificación ni aceptación específicas a escala nacional, a aplicar las normas del Código revisado, deliberadamente establecidas a un nivel superior al de las del Código Europeo de la Seguridad Social en vigor y de su Protocolo. Ello representaría, por tanto, un notable progreso de la armonización europea en materia de seguridad social, incluso teniendo en cuenta la flexibilidad admitida por el Código revisado con el fin de adaptar razonablemente el esfuerzo exigido de los estados miembros a sus respectivas capacidades de aplicación progresiva de las nuevas normas. Resulta verosímil, en efecto, que las diferencias que todavía caracterizan al nivel de desarrollo económico y social de los diversos estados miembros no permitan que todos acepten estas normas para todas las ramas de la seguridad social, pero sí se podría emprender sin demora un proceso dinámico de armonización complementario de las orientaciones anteriores, y más específicas, de la CEE. Un precedente lejano de esta fórmula común de armonización podría encontrarse en la decisión del Consejo de Ministros de Asuntos Sociales de la CEE de 19 de diciembre de 1966, cuya finalidad era examinar la posibilidad de que los estados miembros ratificaran los instrumentos relativos a las normas sociales mínimas establecidas dentro del marco de otras organizaciones. Pero la propuesta de la Asamblea Parlamentaria va mucho más allá, ya que remite la decisión de adhesión al Consejo mismo, y apunta que el instrumento euro-

peo es el más reciente y avanzado.

La perspectiva del mercado único lleva a la CEE a reconsiderar su política relacionada con la armonización de la seguridad social. En efecto, si los logros anteriores están lejos de ser desdeñables, y deben ser apreciados en comparación con las dificultades encontradas en este campo, es cierto que adolecen de falta de continuidad y coherencia, de una inspiración rectora susceptible de ser admitida por todos los estados miembros. Ahora bien, aunque la necesidad de armonización no aparecerá como más evidente por razones económicas relacionadas con la realización del mercado único, responderá, a pesar de ello, a una esperanza más exigente por parte de las poblaciones, cuyo buen sentido identifica sin esfuerzo el objetivo que atribuyen a la CEE con las disposiciones generales del artículo 117 del Tratado de Roma, que pretende, simplemente, «mejorar las condiciones de vida y de trabajo, permitiendo su equiparación en el progreso». Además, por razones más políticas que técnicas, habrá que buscar un nuevo impulso capaz de imprimir un curso más sostenido de la política de armonización comunitaria en materia de seguridad social. A tal efecto, es necesario rechazar los temores que dificultaron los esfuerzos anteriores, volver a situar la justificación de la armonización en el principio de un desarrollo convergente, pero diferencial, de las legislaciones sobre seguridad social, y redefinir tanto sus objetivos como sus métodos en el marco específico de la CEE. En el estadio actual, no se puede eludir un esfuerzo de reflexión y la elaboración de una estrategia apropiada a la perspectiva del mercado

único, porque representa la condición imprescindible para el éxito de un nuevo intento de armonización comunitaria que, por otra parte, habrá de ser coordinado con las actividades de la OIT y del Consejo de Europa en el mismo campo.

III. CONCERTACION DE LAS POLITICAS DE PROTECCION SOCIAL

La concertación de las políticas de protección social es hija, precisamente, de las dificultades para armonizar las legislaciones sobre seguridad social. Tras el frenazo político que bloqueó en sus comienzos el desarrollo de las iniciativas de la Comisión de las Comunidades Europeas, el Consejo de Ministros se hizo cargo del problema y trató de definir las orientaciones originales propias de la CEE. Como consecuencia de los estudios previos solicitados por el Consejo sobre el tema de las diversas orientaciones de armonización contempladas, se puso de manifiesto que profundizar en los problemas comunes constituía una exigencia prioritaria que, a falta de una política social común fundada en disposiciones expresas del Tratado de Roma, podría conducir a un acercamiento de las políticas nacionales, de acuerdo con los objetivos de las soluciones concertadas en las instancias de la CEE. Contrariamente a la armonización, carente de fundamentos y atractivos políticos, esta exigencia de concertación respondía a los deseos de los gobiernos, sensibles al interés de intercambiar ideas y experiencias en un período de rápidos cambios en que empiezan a aparecer en Europa, de forma insistente, numerosos problemas de adap-

tación. Además, se atenía a las orientaciones y los métodos propuestos por el artículo 118 del Tratado de Roma, al tiempo que se revelaba inadecuada como base de un programa coherente de armonización. Finalmente, correspondía a la intención de las conferencias de jefes de Estado y de gobierno que, a principios de los años setenta, consideraron oportuno reforzar la política social en el marco comunitario.

En opinión de los representantes gubernamentales, el mérito eminente de la concertación de las políticas de protección social reside en el pragmatismo y la flexibilidad que la caracteriza, ya que no se considera que deba inscribirse en una reglamentación comunitaria. Además, les permite controlar tanto el proceso de estudio y decisión que ya están llamados a establecer de común acuerdo como el programa de las cuestiones a tratar y el curso que se deba dar a sus reflexiones en común, que pueden conducir a la orientación convergente de las políticas nacionales, a acciones comunitarias e incluso a instrumentos del Consejo de Ministros, preferentemente bajo la forma de recomendaciones. Así, por ejemplo, la Recomendación del Consejo de fecha 10 de diciembre de 1982, relativa a los principios de una política comunitaria sobre la edad de jubilación, representa el logro normativo más importante de la concertación relativa a las nuevas fórmulas de jubilación parcial y progresiva. En la práctica, la concertación ha estado bien servida por los grupos de trabajo establecidos para tal fin por la Comisión de las Comunidades Europeas; a saber: un grupo de expertos, al servicio del Grupo de Directores Generales de la Seguridad Social, encargados, tanto

unos como otros, de aconsejar sobre el tema a la Comisión. El grupo de expertos fue suprimido y únicamente subsiste el Grupo de Directores Generales de la Seguridad Social, que acumula experiencias y responsabilidades. Los resultados obtenidos hasta el momento por la Comisión en este terreno son altamente positivos, ya que se refieren a la elaboración de un presupuesto social europeo que agrupe, dentro de un marco comunitario, los ingresos y gastos de los sistemas de protección social, de acuerdo con la amplia acepción considerada por la Comisión; el establecimiento de proyecciones financieras a medio plazo; la puesta en marcha de dos programas sucesivos para combatir la pobreza, realizados respectivamente de 1975 a 1980 (21) y de 1985 a 1989 (22), así como la difusión, en noviembre de 1982 y julio de 1986, de dos *memoranda* que puntualizan los principales problemas de la seguridad social desde la perspectiva europea. Los dos programas de lucha contra la pobreza constituyen excelentes ejemplos de acción concertada tendente a desarrollar la sensibilización de las autoridades nacionales sobre los problemas actuales de la pobreza, a favorecer el intercambio de conocimientos relativos a estos problemas y a desarrollar la experimentación controlada de métodos de tratamiento social de esta lacra. El 1.º de julio de 1989 entró en vigor un tercer programa, tendente a integrar económica y socialmente a los grupos menos favorecidos, adoptado por el Consejo de Ministros de Asuntos Sociales el 12 de junio del mismo año, a propuesta de la Comisión (23). Finalmente, los dos *memoranda* difundidos por la Comisión, y sometidos a amplios debates nacionales con todos los grupos in-

interesados, especialmente con los interlocutores sociales, han permitido seleccionar las cuestiones esenciales que la seguridad social debe afrontar, de forma bastante generalizada, para realizar un ejercicio útil de concertación (24). Los *memoranda* en cuestión trataban, en particular, sobre los problemas de financiación, las incidencias de la evolución demográfica y el fenómeno de la marginación, que constituyen otros tantos desafíos a la necesaria adaptación de la seguridad social.

Los *memoranda* de la Comisión de las Comunidades Europeas constituyen una excelente base de partida para el porvenir de la concertación de las políticas de protección social, ya que los asuntos seleccionados han pasado la criba de la reflexión comunitaria y corresponden, sin duda alguna, a corto o medio plazo, a problemas críticos para la seguridad social en la mayoría de los estados miembros. Sin embargo, aparte del tema de la marginación, que ha justificado una acción perseverante y altamente positiva de la Comisión, las otras dos cuestiones, relativas a la financiación y a la incidencia de la evolución demográfica, todavía no han conseguido superar la fase de estudio. Su particular dificultad, las diferencias que caracterizan a los sistemas nacionales, así como las divergencias entre opciones políticas que implican las soluciones a adoptar, explican las reticencias a integrar en la concertación propiamente dicha estas cuestiones. Sin embargo, es imprescindible llevar adelante los estudios emprendidos, ya que, sin duda, llegará el momento en que se pueda establecer un acuerdo sobre perspectivas de acción concretas, gracias al mejor conocimiento de los pro-

blemas que favorecerá la maduración de las ideas. A este respecto, resulta significativo que el tema que más ha progresado, el tratamiento social de la pobreza, sea precisamente el que ha dado lugar a los estudios más elaborados y el que se ha impuesto gracias al reconocimiento colectivo, en gran medida a causa de la crisis económica, de la importancia que se concede al mantenimiento de la cohesión social en los períodos críticos y al insustituible papel de la seguridad social como instrumento reductor de las desigualdades y distribuidor de los sacrificios en tales casos. Si la concertación de las políticas de protección social trata, principalmente, de aproximar las políticas nacionales sobre seguridad social, tampoco se excluye que culmine en acciones comunes en sectores escogidos, en los que tales acciones responden a los deseos de los gobiernos de los estados miembros. Podrían intentarse, principalmente, en los delicados campos de la financiación y de la política familiar, para los que actualmente parece excluida una postura común, aunque no la investigación aplicada dentro del marco de acuerdos parciales.

Por lo que se refiere a las perspectivas de la concertación de las políticas de protección social, parecen ser muy favorables, ya que no faltan en la Europa comunitaria temas de preocupación en materia de seguridad social que se prestan a este tratamiento. En todo caso, el criterio selectivo depende principalmente de un interés ampliamente compartido por los estados miembros, lo que condiciona las posibilidades de culminar en resultados positivos. En general, como se ha demostrado en la Cuarta Conferencia de Ministros Europeos Respon-

sables de la Seguridad Social, celebrada en Lugano del 12 al 14 de abril de 1989 a iniciativa del Consejo de Europa, el uso de este criterio permite considerar todos los problemas de adaptación de la seguridad social que influyen sobre la reforma de la institución, ya en curso o en preparación en los distintos países, y, por tanto, su solución exige la evolución de las legislaciones para el próximo decenio. Así, aparte de las acciones a emprender en materias tales como financiación, incidencias demográficas y lucha contra la pobreza, la evolución y ajuste de las políticas de seguridad social relacionadas con la salud, la familia y la vejez representan, sin lugar a dudas, orientaciones prioritarias directamente relacionadas con las preocupaciones precedentes. Además, los problemas específicos de la contribución de la seguridad social a la lucha contra el paro y a las medidas de reestructuración económica están destinados a seguir bajo constante supervisión tanto tiempo como sigan manteniéndose estos problemas por su actualidad o su gravedad. Por otra parte, la idea de la participación de la seguridad social en la generalización del derecho a la formación continua debería ocupar un lugar en la escala de prioridades de concertación, ya que la adaptación y la evaluación de los recursos humanos, que constituyen un envite europeo reconocido a nivel político, deben reconsiderarse a la luz de las perspectivas económicas y de los derechos sociales fundamentales, de manera que tengan una función permanente de acompañamiento y soporte asumida por la seguridad social. La concertación, en fin, no podrá abrirse al futuro si no se interesa, además, por la investigación social y si

no dispone de una red instrumental de estudios prospectivos que le garantice los servicios de un observatorio europeo de la seguridad social.

Mientras que las medidas precedentes son muestra de la experimentación concertada, la concertación de las políticas de protección social también es capaz, a plazo más largo, de promover nuevas formas de solidaridad comunitaria. El inicio de dichas solidaridades ha sido ya puesto en práctica por medio del Fondo Social Europeo, especialmente en favor de programas de interés colectivo destinados a promover el empleo de jóvenes o a reducir el paro de larga duración. El objetivo de coherencia social al que tienden estas formas de solidaridad comunitaria las pone en relación normalmente con el empleo de fondos estructurales, como el Fondo Social Europeo o el Fondo Europeo de Desarrollo Regional. El desarrollo de nuevas solidaridades comunitarias tiene varias opciones donde elegir, como la protección contra el paro, la lucha contra la pobreza, los accidentes o incapacidades laborales, sobre todo con vistas a introducir acciones innovadoras de prevención, readaptación e inserción profesional o social. Ya se hicieron propuestas para desarrollar la solidaridad comunitaria en materia de protección contra el paro, especialmente por parte del grupo de estudio «Union économique et monétaire 1980», conocido por el nombre de su presidente, Robert Marjolin (25), mientras que la desigual incidencia de la crisis económica parece justificar la puesta en marcha de un mecanismo financiero de compensación a escala europea. No se siguió con esta propuesta porque fue considerada prematura e ino-

portuna, a causa de las diferencias constatadas en la concepción y en el nivel de los regímenes de protección contra el paro. En adelante, mejores perspectivas podrían favorecer proyectos de carácter innovador para numerosos estados miembros, cuyos resultados servirían de forma manifiesta al interés general de la CEE, lo que se haría evidente a los ojos de los ciudadanos menos favorecidos. La mejor ilustración de la orientación sugerida está siempre referida a la protección contra el paro, pero bajo el aspecto de su contribución a la promoción de empleo, más que desde el de la equiparación de los gastos de las prestaciones, como se había contemplado antes. Por ejemplo, la elaboración de programas nacionales fundados en la Recomendación (n.º 176) de la OIT de 1988, referente a la promoción de empleo y a la protección contra el paro, estaba convenientemente acompañada por un mecanismo de solidaridad comunitaria, en la medida en que afectaba a las acciones adecuadas para la reducción del desempleo en los países más afectados por esta eventualidad. También otras acciones análogas, tendentes a la readaptación profesional de personas incapacitadas físicamente y a la inserción profesional o social de las víctimas de la pobreza o de las condiciones precarias, merecerían beneficiarse de una solidaridad comunitaria que sirviera para impulsar el desarrollo de orientaciones comunes.

La concertación de las políticas de protección social tiene, con toda verosimilitud, brillantes perspectivas en la CEE desde antes de 1992. En efecto, puede aprovecharse ya de una experiencia positiva, siquiera sea relativamente breve; responde a las ne-

cesidades explícitas de los gobiernos, y es capaz de adaptarse con flexibilidad a muy diversos objetivos, que van desde simples estudios conjuntos hasta auténticas acciones comunes. Por otra parte, permite preparar el futuro en un campo particularmente delicado, en el que las dos orientaciones anteriores —hacia la coordinación y la armonización— sufrieron dificultades muy graves a causa de las obligaciones que implicaban y las posturas que reclamaban. Finalmente, incluye una amplísima serie de cuestiones de interés general que resultan poco menos que inagotables en un período de adaptación de la seguridad social, cuya reforma se convierte en la clave de toda política nacional. Falta, evidentemente, dotar a la concertación de los medios necesarios para una actuación eficaz. A este respecto, el Grupo de Directores Generales de la Seguridad Social constituye, ciertamente, el órgano apropiado, ya que su éxito implica que los representantes de los gobiernos ante la Comisión de las Comunidades Europeas desempeñan, a un tiempo, amplias competencias y poderes decisivos a escala nacional. Es lamentable, en cambio, que el grupo de expertos que les ayudó durante cerca de un decenio haya sido suprimido antes de agotar sus posibilidades. Si fueran mejor conocidos, sus trabajos serían suficientes para demostrar su utilidad, y justificarían la reactivación de este grupo de investigación y orientación previas, con capacidad de acceso a las instituciones nacionales de investigación para asegurar una participación más completa de los estados miembros. Concebida de este modo, la concertación debería identificarse con una auténtica pedagogía de la acción comunitaria en materia de segu-

ridad social y, después de haber servido como sustitutivo de la armonización que se creía difunta, podría convertirse en centro de impulso y de renovación.

Las posibilidades y las modalidades de tratamiento de la seguridad social desde la perspectiva europea se revelan, bajo este examen, tan variadas como dignas de interés, tanto por la credibilidad del espacio social europeo como por el progreso concertado de los sistemas. Sin embargo, la dificultad de integrar la seguridad social en un programa de acción europeo sigue siendo terrible, y no sólo por razones jurídicas y políticas, sino, sobre todo, a causa del volumen y peso de los sistemas nacionales y, más aún, a causa de su enraizamiento en el medio histórico y cultural de cada estado miembro. Sin embargo, la experiencia de las organizaciones que, con perseverancia y moderación, contribuyeron a elaborar el derecho internacional de la seguridad social, bastante antes de que se instituyera la CEE, demuestra que determinadas formas de acción resultan útiles y eficaces, a condición de que estén seriamente preparadas y respondan a necesidades evidentes de cooperación internacional. Parece, pues, que ha llegado el momento de que la CEE extienda y profundice su intervención en un campo esencial de la política social en el que, pese a todos sus esfuerzos y a varios logros parciales muy notables, no ha conseguido aún influir en el curso normal de la evolución de las legislaciones en un sentido auténticamente europeo, a despecho del ambicioso, aunque sin duda demasiado genérico, objetivo del artículo 117 del Tratado de Roma.

Aun cuando el nuevo impulso

que ha dado a las iniciativas sociales la puesta en marcha del mercado único resulte particularmente favorable, el plazo, ya inminente, del 31 de diciembre de 1992 no permite abrigar demasiadas esperanzas de mover con la rapidez suficiente el cuerpo, masivo y desarticulado, de la seguridad social vista desde la perspectiva europea. También es importante que se tome conciencia de las dificultades que subsisten a causa de la capacidad restringida de que dispone la acción comunitaria, de derecho y de hecho, para catalogar los problemas y disciplinar las expectativas. Así, parece razonable considerar que se puede confiar en que la coordinación de las legislaciones sobre seguridad social experimente sensibles progresos, ya en curso de elaboración, a diferencia de la armonización, sobre la que no se dispone de la misma experiencia, pero a la que hay que tender, o al menos a su adopción como principio por referencia a la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales, mientras que la concertación de las políticas de protección social es rica en promesas latentes que conviene descubrir y actualizar. Por tanto, la cuestión de la inserción de la seguridad social en la perspectiva de 1992 requiere respuestas claras y matizadas de acuerdo con las orientaciones contempladas, más bien afirmativas para la coordinación, más bien negativas para la armonización y ciertamente muy alentadoras para la concertación. Mientras tanto, las condiciones indispensables para el éxito deben consistir en adaptar las opciones necesarias a los problemas específicos de la integración europea, y conceder prioridad a las orientaciones capaces de hacer que la acción comunitaria sea más sensible a las exi-

gencias concretas del ciudadano europeo.

Si esta evaluación de las perspectivas inmediatas del mercado único parece demasiado moderada, la impresión, tal vez decepcionante, que de ella se desprende debe ser corregida por el convencimiento de que la dimensión europea de la seguridad social tiene todas las posibilidades de imponerse después de 1992 en todos sus aspectos. En efecto, bajo la influencia del mercado único, el logro de la coordinación europea situará en el primer plano de las preocupaciones la protección del conjunto de personas protegibles, incluyendo los trabajadores naturales de terceros países en sus desplazamientos por el interior de la CEE; la armonización deliberada se apoyará en la armonización espontánea y en la aspiración igualitaria de las poblaciones, mientras que la concertación aparecerá como exigencia previa a la formulación progresiva de una concepción comunitaria de la seguridad social que participe de los valores propios de un modelo común de civilización. Como nada hay más esencial, ni más difícil, que establecer un acuerdo sobre una concepción de la seguridad social, es conveniente dar tiempo al tiempo, contar con los acercamientos de hecho y preparar el porvenir a través de la puesta en vigor de los derechos fundamentales por los que se interesa la seguridad social. La piedra de toque de la Europa social está, precisamente, en la capacidad de llegar a un entendimiento sobre la significación de estos derechos y sobre la armonización de los medios tendentes a ponerlos en marcha en beneficio de todos los ciudadanos europeos.

NOTAS

(*) Traducción: Diorki.

(1) «Nota informativa de la sección de asuntos sociales, familiares, de la educación y de la cultura referente a los aspectos sociales del mercado interior (espacio social europeo)», Bruselas, Comité Económico y Social, 17 de septiembre de 1987.

Objetivo 1992, *Le Comité économique et social soutient «L'Europe de la nouvelle frontière»*, Bruselas, Comité Económico y Social, enero de 1988.

Note d'orientation relative au développement de la politique sociale de la Communauté, Bruselas, Comisión de las Comunidades Europeas, febrero de 1988.

«Los aspectos sociales del mercado interior», volumen I, *Europe sociale*, Bruselas, Luxemburgo, Comisión de las Comunidades Europeas, suplemento 7/88.

«La dimensión sociale du marché intérieur», documento de trabajo de la Comisión, Bruselas, Comisión de las Comunidades Europeas SEC (88) 1148 final, 14 de septiembre de 1988.

«La dimensión social del mercado interior, objetivo 92, una Europa sin fronteras», *Europe Sociale*, Bruselas, Luxemburgo, Comisión de las Comunidades Europeas, número especial, 1988.

«La política social de la Comunidad en el horizonte de 1992», *Le dossier de l'Europe*, Bruselas, Comisión de las Comunidades Europeas, número 13/88.

Patrick Venturini: *Un espace social européen*

à l'horizon 1992, documento, Comisión de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1988.

Patrick Venturini: «La dimensión social del mercado interior, piedra angular de la construcción europea», *Futuribles*, París, diciembre de 1988.

Por otra parte, la Comisión de las Comunidades Europeas dispone de un informe que ha solicitado del Instituto Europeo de la Seguridad Social: *Le rôle de la sécurité sociale dans la perspective de la création du marché intérieur en 1992*, Lovaina, 1988.

(2) Una declaración del Consejo de Ministros, de 12 de mayo de 1981, amplió ya la aplicación del artículo 22 del Reglamento número 1408/71, principalmente referido a la concesión de asistencia médica, en caso de necesidad inmediata, durante una permanencia temporal, a todos los naturales de estados miembros y a sus derechohabientes que sean titulares de un derecho a las prestaciones por enfermedad en virtud de la legislación de un estado miembro. Esta es la única extensión decidida hasta la fecha al margen de la categoría de los trabajadores, de los titulares de pensiones o de rentas, y de sus familiares.

(3) Según la jurisprudencia del Tribunal, las disposiciones del apartado 4 del artículo 48 del Tratado, en virtud del cual las cláusulas relativas a la libre circulación de los trabajadores no son aplicables a los empleados de la Administración Pública, no excluyen del campo de aplicación de los apartados 1 a 3 del artículo 48 más que a «los empleados caracterizados por actividades específicas de la Administración Pública, mientras estén investidos del ejercicio del poder público y de la responsabilidad de

salvaguardar los intereses generales del Estado» (Asunto 149/79, Comisión de las Comunidades Europeas contra el Reino de Bélgica, Decreto de 17 de diciembre de 1980, *Recueil de la jurisprudence de la Cour*, 1980-7, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1980, pág. 3901).

(4) Para los jóvenes: «Commett, Erasmus, Juventud para Europa», Bruselas, Comisión de las Comunidades Europeas, *Le dossier de l'Europe*, n.º 7/88.

(5) La Comisión de las Comunidades Europeas ha adoptado, el 7 de junio de 1989, tres nuevas propuestas relativas al derecho de estancia de los estudiantes, los titulares de pensiones o rentas y las personas inactivas. En el estado actual del derecho comunitario, la entrada y la permanencia en el territorio de un estado miembro no serán autorizadas más que en relación con el ejercicio de una actividad económica, y únicamente para los ciudadanos de la Comunidad y para los miembros de sus familias.

(6) Según la terminología comunitaria de la seguridad social, la expresión «régimen profesional» designa precisamente un régimen extralegal ligado a la actividad profesional.

(7) Se trata del Estado miembro a título de cuya legislación el interesado pueda hacer valer un derecho a la asistencia médica.

(8) Según los términos de este apartado, la Comisión Administrativa para la Seguridad Social de los Trabajadores Migrantes «se encarga de promover y desarrollar la colaboración entre los estados miembros en materia de seguridad social, especialmente con vistas a una acción sanitaria y social de interés común».

(9) «Conferencia Europea sobre la Seguri-

dad Social», Bruselas, Palacio del Congreso, 10-15 de diciembre de 1962, Luxemburgo, Servicio de Publicaciones de las Comunidades Europeas, 1964.

(10) *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, n.º 80, 31 de agosto de 1962.

(11) *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, n.º 147, 9 de agosto de 1966.

(12) Artículo 155:

Con el fin de asegurar el funcionamiento y desarrollo del Mercado Común, la Comisión:

.....
formula recomendaciones y consejos sobre las materiales que son objeto del presente tratado, si éste así lo prevé expresamente, o si dicha Comisión lo considera necesario.
.....

(13) Directiva del Consejo de 17 de abril de 1972, referente a estimular el cese de la actividad agrícola y la asignación de la superficie agrícola liberada a fines de mejoramiento de las estructuras (72/160/CEE), artículo 2, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, número L 96, 23 de abril de 1972.

Esta directiva fue seguida por el Reglamento (CEE) n.º 1096/88 del Consejo, de 25 de abril de 1988, que dio lugar a la instauración de un régimen comunitario para estimular el cese de la actividad agrícola, y que se refiere, además, a la jubilación anticipada, artículos 4, 5 y 11, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, número L 96, 23 de abril de 1972.

(14) Directiva del Consejo de 14 de febrero de 1977, referente a la aproximación de las legislaciones de los estados miembros relativas al mantenimiento de los derechos de los trabajadores en caso de transferencia de empresas, establecimientos o partes de establecimientos

(77/187/CEE), artículos 3 y 4, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, n.º L 61, 5 de marzo de 1977.

(15) Directiva del Consejo de 20 de octubre de 1990, referente a la aproximación de las legislaciones de los estados miembros relativas a la protección de los trabajadores en caso de insolvencia del empresario (80/987/CEE), artículos 6, 7 y 8, *Diario oficial de las Comunidades Europeas*, n.º L 283, 28 de octubre de 1980.

(16) Directiva del Consejo de 19 de diciembre de 1978, referente a la puesta en marcha progresiva del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de seguridad social, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, n.º L 6, 10 de enero de 1979.

(17) Directiva del Consejo de 24 de julio de 1986, referente a la puesta en marcha progresiva del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en los regímenes profesionales de la seguridad social, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, n.º L 225, 12 de agosto de 1986.

(18) Directiva del Consejo de 11 de diciembre de 1986, referente a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres que ejerzan una actividad independiente, incluyendo una actividad agrícola, así como sobre la protección de la maternidad (86/613/CEE), artículos 6 y 8, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, n.º L 359, 19 de diciembre de 1986.

(19) *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, n.º L 357, 18 de diciembre de 1982.

(20) *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, n.º C 2, 4 de enero de 1980.

(21) «La Comunidad lucha contra la pobreza», *Le dossier de l'Europe*, Bruselas, Co-

misión de las Comunidades Europeas, número 4/87.

Decisión del Consejo de 22 de julio de 1975, referente a un programa de proyectos y estudios pilotos para combatir la pobreza, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, número L 199, 30 de julio de 1975.

(22) Decisión del Consejo de 19 de diciembre de 1984, referente a una acción comunitaria específica de lucha contra la pobreza, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, n.º L 2, 3 de enero de 1985.

La acción del segundo programa estaba orientada hacia las zonas urbanas desfavorecidas, las regiones rurales empobrecidas, los parados, las personas de edad, las familias monoparentales y los migrantes, en particular ante la perspectiva del regreso.

«La lucha contra la pobreza», *Europe sociale*, Bruselas, Luxemburgo, Comisión de las Comunidades Europeas, Suplemento 2/89.

(23) Comisión de las Comunidades Europeas, *Proposition de décision du Conseil portant établissement d'un programme d'action communautaire à moyen terme pour une intégration économique et social des groupes les moins favorisés*, COM (88) 826 final, Bruselas, 22 de diciembre de 1988.

(24) *Problemes de sécurité sociale, points pour considération*, COM (82) 716 final, Bruselas, 17 de noviembre de 1982.

Problemes de sécurité sociale, thèmes d'intérêt commun, COM (86); 410 final, Bruselas, 24 de julio de 1986.

(25) Informe del grupo de estudio «*Union économique et monétaire 1980*», Documento 11/675/3/74, Bruselas, Comisión de las Comunidades Europeas, marzo de 1975.