

LOS MARCOS JURIDICOS COMUNITARIOS Y SU INCIDENCIA SOCIO-LABORAL

SUMARIO

I. El marco jurídico comunitario: Armonización de sistemas sociales. Libre circulación de trabajadores.—II. Nuestra experiencia social internacional.—III. Breve referencia al valor interno de las normas internacionales.—IV. La CEE y sus medios de financiación social: El primer Fondo. Nuevo Fondo o etapa 1971-1980. El FSE, tercer tramo.

Desde que el 9 de febrero de 1962, en carta (1) dirigida al presidente del Consejo de Ministros de la Comunidad Económica Europea (CEE) —por entonces, Maurice Couve de Murville—, solicitase el Gobierno español la apertura de negociaciones para el acuerdo de negociación con dicha Comunidad a través del ministro de Asuntos Exteriores, Fernando María Castiella, se inició en nuestro país un amplio movimiento de interés por la repercusión que la misma tendría para España, movimiento que alcanzaría su punto álgido quince años después cuando el 26 de julio de 1977 se presentaba la demanda oficial de adhesión de España (2). Han transcurrido siete años y

(1) Su texto resaltaba básicamente, nuestra posición geográfica europea, la necesidad de proseguir nuestra coordinación internacional en materia económica puesta con éxito en el plan de estabilización español, el auge de nuestro comercio exterior con la Comunidad, así como nuestras inmejorables relaciones con los países americanos.

(2) No obstante, con fecha 29 de junio de 1970, España firmaría ya un Acuerdo con la CEE (BOE de 19 y 21 de septiembre de 1970). A 1977, la evolución comercial reflejaría las siguientes cifras:

Comunidades Europeas	1973 (%)	1976 (%)	1977 (%)
Exportaciones	47,8	46,4	46,3
Importaciones	42,9	33,1	34,1

FUENTE: Dirección General de Aduanas y Balanza de Pagos de España.

NOTA: Se consideran nueve países en la Comunidad para cada año.

han sido innumerables los foros organizados en torno al esperado evento, no obstante, escasos los que han abordado su incidencia socio-laboral. A relativas pocas fechas de nuestra previsible incorporación, bueno será traer a colación los marcos jurídicos y financieros laborales que nos puedan ser de referencia.

I. EL MARCO JURIDICO COMUNITARIO

La CEE, constituida por el Tratado de Roma de 1957, fecha en que se firmaría también en la histórica ciudad el Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM, hoy CEEA); ambos, junto a la CECA (Comunidad Europea del Carbón y del Acero, constituida por el Tratado de París de 1951), conforman el denominado Derecho Comunitario *Primario*.

De los preceptos de contenido social previstos en el Derecho Primario, dos objetivos destacan sobre el resto: la armonización de los sistemas sociales nacionales (art. 117) (3) y la libre circulación de trabajadores (artículos 48 a 51 y 105.1).

Armonización de sistemas sociales

De abstracta formulación, ha merecido el calificativo de «huidizo» (4) y de difícil consecución, si bien no necesariamente debe asociarse la idea de armonización jurídica a la de identidad jurídica; como ha señalado algún autor, a lo que en realidad debe atenderse es «al contenido económico del derecho, más que a su forma o a sus métodos» (Lyon-Caen); en tal sentido y a modo de ejemplo, contrasta la coexistencia de equilibrios como los alcanzados en materia de Seguridad Social, en concreto en prestaciones como las de enfermedad, vejez, familia, etc., junto a notorios desequilibrios como el de la protección por desempleo, en una banda que oscila entre el 11,9 por 100 del gasto total de Seguridad Social destinado por Dinamarca a dicho fin, y el 1,9 por 100 del mismo gasto y fin empleado por Italia, o el 30 por 100 de cargas sociales a soportar por patronos en países como Francia e Italia frente al 15 ó 20 por 100 que éstas representan para los patronos en el resto

(3) «La armonización no es un fin en sí misma, sino únicamente un medio al servicio de un fin.» ANDRÉ LAURENT: *La armonización de los sistemas de Seguridad Social en las Comunidades Europeas*, Monografías de Seguridad Social, 1, IESS, Madrid, 1981, pág. 26.

(4) *Ibidem*.

de los países miembros, cargas aún más minoradas en Dinamarca. Asimismo, son notorias las diferencias estructurales entre los países miembros en materia, por ejemplo, de Administración de Seguridad Social, contrastando la naturaleza *pública* (Alemania Federal) o *semipública* (Italia, Francia) de sus órganos, o incluso respecto de la financiación de sus respectivos sistemas, con predominantes fondos públicos (Dinamarca y Reino Unido) o predominante cotización (resto de países), siendo notoria, no obstante, la aportación pública en países como Luxemburgo, Bélgica o República Federal Alemana; pero como indica Laurent, ¿para qué actuar sobre las cargas sociales legales cuando éstas no constituyen más que un elemento, entre muchos otros, de un coste global que es lo único que interesa a la competencia internacional? (5).

Efectivamente, un análisis del coste social *global* nos lo pone de manifiesto.

GASTOS DE SEGURIDAD SOCIAL EN % DEL PIB

<i>País</i>	1970	1975	1980
Bélgica	18,5	24,5	27,7
Dinamarca	19,6	25,8	28,0
República Federal de Alemania	21,4	27,8	28,3
Francia	19,2	22,9	25,8
Irlanda	13,2	19,4	22,0
Italia	18,4	22,6	22,8
Luxemburgo	16,4	22,4	26,5
Países Bajos	20,8	28,1	30,7
Reino Unido	15,9	19,5	21,4

FUENTE: Estadísticas de la protección social 1970-1980, EUROSTAT.

Obviamente, el abstracto mandato «armonizador» (6), carente de fuerza vinculante específica —en el argot internacionalista *not self-executing*— necesita junto con otros preceptos de vago planteamiento, de instrumentos

(5) *Op. cit.*, pág. 27.

(6) El proceso armonizador acontece por la doble vía de la *espontaneidad* (artículo 100), por la que se permite al Consejo emitir normas de incidencia directa sobre los Estados, ante disparidades normativas de éstos, tales, que vengán limitando la competencia y originando distorsiones y, de la *voluntariedad* (art. 118), por el que se confía a la Comisión, promover mediante estudios, etc., la colaboración estrecha entre los Estados miembros.

jurídicos capaces de desarrollarlo y hacerlo efectivo —*self executing*—; tal labor es la encomendada al Derecho Comunitario *Derivado*, con independencia del ulterior desarrollo que puedan realizar los respectivos ordenamientos nacionales.

El Derecho Comunitario Derivado lo componen dos bloques de instrumentos jurídicos, unos «integradores» y otros «de coordinación». Entre los primeros destacan los *Reglamentos* (arts. 189 CEE y 161 CEEA), aplicables *directamente* a todos los Estados miembros y de los que se han emitido al interés de estas líneas tres: libre circulación de trabajadores, Seguridad Social de trabajadores migrantes y Fondo Social Europeo, en desarrollo de los artículos 49, 51 y 127, respectivamente, del Tratado CEE. Asimismo, en este bloque integrador, se emiten *Directivas* (art. 189 CEE) y *Decisiones* (artículo 14 CECA) obligatorias en sus objetivos, pero es el libre arbitrio de cada Estado el que escoge su instrumentación jurídica (no obstante, el no excluir el antedicho artículo 189 el que otras categorías de actos puedan tener aplicación directa, ha propiciado que el Tribunal de Justicia comunitario haya reconocido a determinadas directrices y decisiones tales efectos) (7).

Por último, cierran el *Acquis Communautaire* dentro del Derecho Comunitario Derivado, los instrumentos de cooperación, esto es, *Dictámenes* y *Recomendaciones* (art. 189 CEE y art. 14 CECA); sus objetivos son propiciar la colaboración estrecha entre las legislaciones estatales; hasta hoy la Comisión comunitaria ha emitido un paquete de ellos relativos a condiciones de trabajo: medicina del trabajo en la empresa, lista europea de enfermedades profesionales, protección de jóvenes trabajadores, etc., algunos de los cuales, incluso, ya incorporados al ordenamiento español (reproducidos). Las Recomendaciones emitidas por el Consejo de Ministros comunitario han afectado, en cambio, a derechos como: semana de cuarenta horas, cuatro semanas de vacaciones pagadas anuales o utilización de la monografía profesional europea para formación de obreros cualificados en máquinas herramientas.

Cabe incluso, tras la descripción precedente, hablar de lo que algún

(7) El Tribunal de Justicia ha reconocido efectos directos incluso a disposiciones contenidas en los Tratados (Derecho Comunitario Primario) de interés social fundamental; entre otros: *art. 48 CEE* (CJCE, de 4 de abril de 1974, Comisión c/Francia, 163-73, Rec. 1974, pág. 359; 4 de diciembre de 1974, Van Duyn, 41-47, Rec. 1974, página 1337); *art. 53 CEE* (CJCE, 15 de julio de 1964, Costa C/ENEL, 6-74, Rec. 1964, página 1143), *artículos 53, 119*, etc. Véase al respecto JACQUES JEAN RIBAS, MARIE JOSE JONCZY y JEAN CLAUDE SÉCHÉ: *Derecho Social Europeo*, IES, Madrid, 1980, pág. 171.

autor (8) ha venido a calificar de «Actos atípicos comunitarios» (reglamentos orgánicos y de funcionamiento de instituciones como la Asamblea, Tribunal de Justicia, Consejo, Comisión, Comité Económico y Social, Comités Consultivos y de Expertos); «Actos convencionales entre los Estados miembros» y «Actos interestatales basados en la cooperación política».

Libre circulación de trabajadores.

Objetivo este de absoluta prioridad en la etapa (9) inicial de la Comunidad e implantado en los sectores del carbón y del acero (10) entre los años 1954 y 1961, se extendería a los trabajadores asalariados en 1968 (11), sin otras restricciones que la seguridad pública, la salud o el orden público (artículo 56.1 CEE) y, respetando siempre el *standstill* (12) o *statu quo*, esto es, el compromiso de los Estados a no introducir nuevas restricciones al establecimiento en su territorio de súbditos de otros Estados miembros, a reserva de las contenidas en el propio Tratado (13).

Con posterioridad la Comunidad ha venido reconociendo diversas titulaciones, así como la libertad de establecimiento y la progresiva prestación de servicios en el ámbito de las profesiones liberales (14). A partir de 1959 los trabajadores asalariados —los no asalariados o autónomos desde 1982— originarios de un Estado miembro, trabajadores en otro, gozan en este segundo de los mismos derechos que sus ciudadanos, incluido en Seguridad

(8) F. SANTAOLALLA: «Comunidades europeas y Derecho español», en *D.A.*, número 193, INAP, Madrid, enero-marzo 1982, págs. 5 y sigs.

(9) Algunos autores hablan de *etapas*, aludiendo a los distintos regímenes establecidos, tanto por el Reglamento núm. 15 de 1961 (etapa de 1961 a 1964) completado por una Directiva de 16 de agosto de 1961 y el propiciado por la aparición del Reglamento núm. 38 de 1964. Véase al respecto P. L. GOMIZ DÍAZ: *Aspectos sociales de la integración de España en las Comunidades Europeas. La libre circulación de trabajadores*, IES, Madrid, 1979, pág. 43.

(10) Sólo para trabajadores «de confirmada cualificación» (art. 69 CECA) o «empleos cualificados» (art. 96 CEEA).

(11) El artículo 48 CEE preveía su aplicación «lo más tarde a la expiración del período de transición», esto es, en 1969, pero el régimen definitivo sería implantado por el Reglamento 1612/68, de 15 de octubre.

(12) KALBE: *Fortschritte im EWE-Niederlassungsrecht*, AWD/BB, 1967, páginas 308 y siguientes.

(13) Entre la jurisprudencia de la Court al respecto, véase, entre otras, la de 5 de febrero de 1963, *affaire 26/62 VAN GEND/LOOS*, Rec. 1963, pág. 28.

(14) Ejemplo: la *Directiva 77/249* del Consejo del 22 de marzo de 1977 ha alcanzado un cierto grado de libre prestación de servicios para los abogados.

Social, reconociéndose asimismo el derecho al *desplazamiento* del trabajador y su familia de un país a otro para realizar un trabajo asalariado, sin otro requisito que el Documento Nacional de Identidad o Pasaporte, eso sí, de no encontrar en un período de tres meses tal ocupación, las autoridades del país receptor le podrán invitar a abandonarlo (15).

La no proliferación de *directivas* en materia de libre establecimiento, data desde que por Sentencia del Tribunal de Justicia comunitario en el *affaire* Reyners (CJCE, 21 de junio de 1974, 2-74, Rec. 1.974, pág. 631) en que aquél declaró la aplicabilidad directa de los textos comunitarios tanto en lo referente al derecho de establecimiento como a la libre prestación de servicios, aquéllas se hacían «superfluas en orden a la ejecución de la regla de trato nacional» (16).

Por último, un dispositivo comunitario, el SEDOC, permite la promoción e intercambio de ofertas y demandas de empleo entre los países de la Comunidad.

De cualquier modo, en términos globales, existen tres variadas razones para que nuestro país goce en su incorporación de un período transitorio —el Reino Unido, por ejemplo, gozó de cuatro años— tras la adhesión formal, que sintetizando a Istúriz (17), son: primero, técnicamente sería imposible desde el primer día introducir en España todas las normas comunitarias ya existentes (18); segundo, el deterioro que ocasionaría a determinados sectores la implantación inmediata de la libre circulación de mercancías, y, tercero, el necesario saneamiento de nuestra agricultura (sector altamente protegido en la Comunidad) y de nuestra industria (libre en la Comunidad).

II. NUESTRA EXPERIENCIA SOCIAL INTERNACIONAL

No será absolutamente novedoso para España el marco internacional en materia social, pues desde que por ley 14 de agosto de 1919 se concediese al

(15) Declaración inscrita en el Acta de la reunión del Consejo de Ministros del 15 de octubre de 1968.

(16) Ya con anterioridad había sido objeto de crítica el mantenimiento de las Directivas. Véase al respecto PESCATORE: *Droit Communautaire et Droit national*, Semaine de Bruges, 1965, págs. 112 y 113.

(17) ISTÚRIZ, ANGUERA, FONTELA y MANTERO: *Problemas actuales de la Seguridad Social en España*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid 1981, pág. 366 (los paréntesis son nuestros).

(18) No obstante, como fue el caso del artículo 155 de la primera Acta de adhesión, y 147 de la de Grecia, es de esperar que todas las normas en vigor en el momento de la adhesión española, se publiquen en ediciones especiales del JOCE, en castellano.

Gobierno la autorización para adherirse al Pacto de la Sociedad de Naciones, inserto en el Tratado de Versalles, y a las estipulaciones de su Parte XIII, nuestro país se incorporó a la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (19).

De los actos jurídicos típicos de OIT: *Convenios* (verdaderas normas), *Recomendaciones* (meras propuestas) y *Resoluciones* que —abstracción hecha de la distinción entre Resoluciones con o sin consecuencias jurídicas que recoge el artículo 17.9 de la Constitución OIT— son meras opiniones o criterios de la Organización; son aquellos (Convenios) los que pondrán de manifiesto plenamente la voluntad de vincularse jurídicamente todo Estado miembro, una vez ratificados y publicados en el *Diario Oficial*.

De los *Convenios* OIT, España ha ratificado y publicado desde su fecha de ingreso un 70 por 100 aproximadamente de ellos. El contenido temático de este porcentaje cabe desglosarlo como sigue: un 60 por 100 relativo a condiciones de trabajo, un 20 por 100 destinado a protección del empleo y desempleo, un 9 por 100 sobre administración del trabajo, un 7 por 100 sobre protección de los derechos laborales fundamentales (todos los nucleares) y un 4 por 100 relativo a Seguridad Social; aún están en trámite parlamentaria-

(19) Si líneas atrás (nota 5) poníamos de manifiesto el sentido de homogeneización de la competencia en los mercados implícitos en la CEE, veamos una nota ilustrativa respecto a la OIT: «Numerosas e importantes industrias han sido creadas en varios países con el propósito de fabricar cerillas. Para la elaboración de este artículo se emplea, como es sabido, el fósforo blanco. Los obreros que lo manipulan absorben cierta cantidad del mismo por la piel y por debajo de las uñas, a consecuencia de lo cual contraen una enfermedad repulsiva y de verdadera gravedad. La ciencia ha demostrado que el único medio de evitar tal enfermedad es simplemente renunciar al empleo el fósforo blanco. Adviértase que no se trata de algo imposible. Se pueden obtener buenas cerillas empleando el fósforo rojo, cuya composición química es idéntica a la del blanco. Se pueden obtener, sí, pero tienen, desde el punto de vista comercial, el grave inconveniente de costar algo más caras.»

«Antes de la guerra escribe Mr. Phelan—, cuando la competencia internacional era en extremo activa, si nosotros, en Inglaterra, por ejemplo, hubiésemos dicho, por razones humanitarias, a nuestros industriales: ¡Debéis emplear el fósforo rojo y no el blanco!, el coste de la producción en Inglaterra hubiese sido un poco más elevado que en Suecia y en el Japón, pongo por caso. Y las cerillas inglesas hubiesen desaparecido del mercado internacional. Ahora bien, con dicha medida muchos obreros se habrían salvado de la muerte y del envenenamiento; pero se hallarían, en cambio, sin trabajo, en la miseria y en peligro de perder la vida.» Por eso se vio claro que un remedio aplicado nacionalmente no resolvía el problema, y que el único camino para llegar a un resultado práctico era que las naciones que fabricaban cerillas con fósforo blanco se pusieran de acuerdo para emplear en su lugar el fósforo rojo... ANTONIO FABRA RIBAS: *La Organización Internacional del Trabajo y el progreso social*, Biblioteca Marvá, Madrid, págs. 11 y sigs.

rio importantes Convenios, como el número 151 sobre «Protección del derecho de sindicación y procedimiento para determinar las condiciones de empleo en la Administración Pública» (*Boletín Oficial Cortes Generales* de 24 de noviembre de 1983).

Resta, en cambio, ratificar Convenios como el número 102 «Norma mínima de Seguridad Social» de capital importancia, adoptado ya por los países comunitarios aunque, paradójicamente, nuestro país ratificase el 29 de abril de 1980 la Carta Social Europea, por cuyo artículo 12.2 se comprometía a «mantener el régimen de Seguridad Social en un nivel satisfactorio, equivalente, por lo menos, al exigido para la ratificación de [aquel] Convenio» (20).

Al margen de la relación soberana que cada Estado miembro de la Comunidad pueda mantener con la OIT, nuestro país verá estrechados sus lazos con esta Organización por la vía del artículo 229 CEE, el cual obliga a la Comisión Comunitaria a mantener relaciones oportunas con la Organización de Naciones Unidas y sus organismos especializados (caso de OIT); no obstante, ya se habían propiciado con anterioridad acuerdos comunitarios con diversas organizaciones y en concreto con ésta desde julio de 1955, aparte de que «las reglas técnicas que se establecen en algunos de los Convenios [OIT] se van a plasmar posteriormente en las disposiciones comunitarias» (21).

III. BREVE REFERENCIA AL VALOR INTERNO DE LAS NORMAS INTERNACIONALES

Siquiera brevemente, es preciso realizar un balance jurídico sobre la peculiaridad(es) que comporta el ordenamiento interno respecto a la recepción de las normas internacionales. Aunque hasta ahora hemos hablado de términos como «Tratado» al aludir a la CEE, etc., y «Convenio» al hacerlo respecto de OIT, e incluso el propio artículo 94 de nuestro texto constitucional reitera esta terminología dual, es lo cierto que, prescindiendo aquí de mayores matices jurídicos, ambos tienen similar naturaleza jurídica, pues, los Tratados no son sino acuerdos entre Estados «... cualquiera que sea su denominación particular» (22).

(20) «España no ha firmado ni ratificado el Convenio 102 de la OIT, Norma mínima de Seguridad Social, porque sus prestaciones no pueden todavía equipararse a las previstas en ese Convenio.» J. VIDA SORIA: «Papeles de Economía Española», en *Obra Social CECA*, núms. 12-13, Seguridad Social, Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social, Madrid, 1982, pág. 439.

(21) GÓMIZ DÍAZ: *Op. cit.*, pág. 139.

(22) Art. 2.1, a), Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados; adhesión española *BOE* 13 de junio de 1980.

Conocido esto, es perfectamente asumible que el título III, capítulo tercero de nuestra Constitución, bajo la rúbrica «De los Tratados internacionales», otorgue el tratamiento uniforme que anunciábamos a las normas internacionales aunque sus artículos 94 y 96, sólo por una opción generosa de seguridad jurídica del constituyente, hablen paralelamente de Tratados y Convenios.

Vuelve a empañarse el tema cuando nuestra Constitución introduce como «parte del ordenamiento interno» (art. 96.1) a los Tratados internacionales, siempre que se hayan celebrado válidamente, esto es, que la prestación del consentimiento del Estado en razón a la materia de que versen se celebre por los órganos y procedimientos constitucionales respectivos y, eso sí, se hayan publicado «oficialmente en España».

La primera de las incógnitas se plantea en torno al rango jerárquico interno de esa «parte del ordenamiento» que son las normas internacionales, una vez recepcionadas, estando encontrada la doctrina al respecto, pero siendo mayoritario el criterio según el cual su ubicación está bajo la Constitución y sobre las leyes; bajo la Constitución porque de contravenir a ésta, su recepción requeriría un previo acto soberano de revisión constitucional (artículo 95.1 CE); sobre las leyes porque éstas no pueden modificarlas ni derogarlas, siendo sólo susceptibles de ello en las formas previstas por los propios Tratados o de acuerdo con las norma generales del Derecho Internacional (23) (art. 96.1 CE).

En cuanto a su publicación oficial en España (*BOE*) que, por razones de seguridad jurídica pudiera parecer cuestión baladí, es de destacar que la jurisprudencia —así entre otras, Sentencias del Tribunal Supremo de 22-XI-1967 (Sala 6.^a) y 27-II-1970 (Sala 4.^a)— vino admitiendo la primacía del Convenio frente a la norma nacional en caso de conflicto entre ambas, con la mera ratificación de aquél aún sin ser publicado en el *BOE*, lo que propiciaría que en la reforma operada en el título preliminar de nuestro Código Civil en 1974, se dejase sentado en su artículo 1.5, la necesaria publicación de las normas internacionales en el *BOE* para que surtiesen efectos internos, criterio este que ha venido a consolidar nuestra Constitución (art. 96.1).

Surge, en cambio, la duda sobre si el requisito de publicidad interna mantendrá tal rigidez en lo que al Derecho Comunitario Derivado se refiere. En efecto, aunque un amplio sector de la doctrina ponga de manifiesto,

(23) «... nada o muy poco tiene que ver el Derecho internacional con el Derecho comunitario, dado que, además, este último forma parte integrante de cada uno de los ordenamientos jurídicos nacionales de los Estados miembros.» MOLINA DEL POZO: «La Constitución y las Comunidades Europeas», en *D.A.*, núm. 195, INAP, págs. 181-182.

en base al artículo 93, segundo párrafo, CE, que tal requisito no sólo debe afectar a los Tratados sino al resto de normas emanadas de instituciones supranacionales a las que se hayan cedido competencias estatales, es lo cierto que tanto el TJCE como algún sector doctrinal español mantienen posiciones diferentes.

Efectivamente, la Court en respuesta a técnicas como la italiana de reproducir los Reglamentos comunitarios como contenido de una norma interna o la práctica de otros Estados de publicar el Reglamento como anejo a una norma interna, en el asunto 34/1973, Variola sentenció: «Considerando que la aplicabilidad directa de un reglamento exige que su entrada en vigor y su aplicación en favor o a cargo de los sujetos de derecho se realicen sin ninguna medida de recepción en el derecho nacional» (24).

Para algunos autores el originario acto soberano de adhesión al Derecho Comunitario Primario y por contener éste tanto las fórmulas normativas *derivadas* como las bases de su elaboración y publicidad, estaría «en la lógica de la transferencia de competencias que el Derecho Comunitario Derivado se incorpore al derecho interno... [mediante] una publicación que aquí sería la publicación en el *Diario Oficial de las Comunidades*» (25).

Para nosotros, la necesaria «simultaneidad» en la aplicación de unas normas como las comunitarias, destinadas a una pluralidad de Estados, es razón de peso para desgajar al Derecho Comunitario Derivado de todos los requisitos recogidos en el título III, capítulo tercero de nuestra Constitución, único mecanismo de participar en la seguridad del tráfico jurídico comunitario. Es más, la redacción del artículo 93, último inciso, de nuestra Constitución, es lo suficientemente residual dentro del antedicho capítulo como para dejar entrever que, tanto la garantía (26) como el cumplimiento del bloque de normas derivadas comunitarias pueden ser ejercitados, sin problemas, por el Ejecutivo español.

(24) Sentencia de 10 de octubre de 1973, Rec. 1973, págs. 990, 991.

(25) TRUYOL SERRÁ: *L'Espagne et les Communautés Européennes*, Coloquio de Lovaina, mayo 1979, pág. 115. En la misma línea, GONZÁLEZ CAMPOS en sus *Comentarios al Código Civil*. Para GONZÁLEZ CASANOVAS y ORIOL CASANOVAS, el problema se saldaría con el reconocimiento paralelo de garantía de aplicación directa y primacía del Derecho comunitario derivado respecto del ordenamiento interno, que pudiera dejar sentada la Ley Orgánica que autorice la adhesión (Coloquio de Lovaina cit., página 133).

(26) Cuestión distinta es que como viene regulando el Reglamento núm. 1 del Consejo, de 15 de abril de 1958, la publicación de las normas posteriores a la adhesión, se publiquen en el JOCE, edición castellana.

IV. LA CEE Y SUS MEDIOS DE FINANCIACION SOCIAL

Si hasta ahora hemos repasado la vertiente jurídica, no es menos importante la red de instrumentos financieros que la Comunidad posee dirigidos al desarrollo social, tanto directo como indirecto de sus Estados miembros. El Banco Europeo de Inversiones (BEI art. 129 CEE), el nuevo Instrumento Comunitario de Empréstitos y de Préstamos (NIC, Decisión 78/670 CEE del Consejo), el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDR, Reglamento CEE núm. 724/75, de 21 de marzo), el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), etc., son instrumentos financieros destinados a generar riqueza a través de la ejecución de programas económicos específicos, préstamos, etc.; son éstos los que con pretensión descriptiva cabría conceptuar de «instrumentos financiero-sociales indirectos», es decir, van a propiciar el desarrollo económico y, consiguientemente, el del trabajo. Existen otros instrumentos destinados exclusivamente al desarrollo social, son: el Fondo Social Europeo (arts. 123-128 CEE) —en adelante FSE— y el Fondo Social CECA.

El FSE ha atravesado tres etapas desde su nacimiento, a saber:

El primer Fondo

También conocido como etapa de «arranque» (1960-1971) el Fondo, carente de iniciativa, se orientaría a compensar las dificultades causadas a ciertas categorías sociales por las mutaciones económicas resultantes del funcionamiento del Mercado Común; las tasas de cotización de cada país al mismo, serían desiguales, así: el 64 por 100 de sus recursos los financiarían, por mitades, la República Federal de Alemania y Francia; un 20 por 100 a cargo de Italia; un 8,8 por 100, Bélgica; el 7 por 100, Países Bajos, y el 0,2 por 100, Luxemburgo; la iniciativa de sus operaciones provendría de cada Estado miembro que, a instancia propia, sería reembolsado por el Fondo con el 50 por 100 de aquellos gastos que cumplieran los objetivos que dicho ente reglamentaba: reeducación profesional, reinstalación de trabajadores en paro y, mantenimiento del nivel de remuneración de trabajadores cuyo empleo se viese reducido o suspendido como consecuencia de una «reconversión». El «justificante» o dato catalizador de tales inversiones ante el FSE, sería la obtención efectiva de nuevos empleos; ello hizo que en la práctica se desvirtuase la esencia territorial de los objetivos del FSE, resultando más beneficiada la habilidad de gobiernos cuyos Estados, en plena ex-

pensión, podían justificar toda su factura con creación efectiva de empleo; así, por ejemplo, ya en 1972, la República Federal de Alemania obtendría más de la mitad de los recursos del mismo, frente a una Italia totalmente desfavorecida al respecto o países como Francia que merecerían el calificativo de «banquero» del Fondo.

Nuevo Fondo o etapa 1971-1980

Si de hecho ya desde 1970 desapareció el sistema de tasas de cotización por países antes descrito, para sostener al FSE pasando a sufragarse su presupuesto mediante el presupuesto ordinario comunitario anual, sería el 1 de mayo de 1972 cuando entraría totalmente en vigor el nuevo Fondo (27).

De su reglamentación destacaban dos grupos de actuación básicos: *subsidios* para readaptar e integrar a trabajadores agrícolas o textiles, emigrantes y familia, mujeres, menores de veinticinco años y experiencias piloto para disminuidos físicos (art. 4.º D. 71/66) y *subsidios* para colocación efectiva de disminuidos readaptados o readaptación de mayores de cincuenta años, mujeres mayores de treinta y cinco años y menores de veinticinco años sin cualificación (art. 5.º D. 71/66).

Junto a esta amplitud de objetivos, el nuevo Fondo podría actuar a iniciativa propia e incorporaría entre sus futuros beneficiarios a instituciones privadas, así como a ciudadanos de Estados no comunitarios.

Toda esta amalgama de sujetos y acciones a proteger se vería acompañada de un sustancial incremento en los recursos, lo que supuso pasar de 178 millones de ECU (28) en 1973 (un 250 por 100 del presupuesto anterior) a 441 millones ECU en 1976 y así sucesivamente, pudiendo subvencionar programas de hasta tres años de duración y otorgar anticipos de un 85 por 100 del programa a financiar.

(27) Sería por Decisión del Consejo núm. 71/66/CEE, de 1 de febrero (JOCE, número L 249, de 10 de noviembre de 1971, pág. 54) y, en base a los arts. 126 y sigs. CEE, por la que se acordase la reforma del FSE. Fruto de tal proceso sería la aparición de los Reglamentos núms. 2396/71 y 2397/71, por los que se regularían las ayudas susceptibles de ser objeto de concurso al FSE.

(28) Moneda comunitaria oficial, el ECU (Unidad de Cuenta Europea) se compone de una participación porcentual de cada moneda nacional y tiene un valor aproximado de 130 ptas.

El FSE, tercer tramo

Actualmente el FSE se desenvuelve entre una permanente multiplicación presupuestaria destinada, prioritariamente, a acciones para jóvenes y un enconado debate en su seno, en torno a los destinatarios de dichos caudales, por supuesto aún insuficientes (29).

Hoy el tradicional criterio de reparto se ha desfigurado, así, junto a las seis regiones más pobres: Groenlandia, Grecia, Departamentos franceses de Ultramar, Irlanda, el Mezzogiorno italiano e Irlanda del Norte, clientes asiduos del FEDR y del FSE, ven hoy en este último limitada su participación a un 20 por 100 del monto total FSE. El Consejo de Ministros comunitario

(29)

CUADRO COMPARATIVO ENTRE OFERTA DE RECURSOS,
DEMANDA Y EXCEDENTE DE DEMANDA
PARA 1983 (*)

<i>Programas</i>	<i>Crédito disponible</i>	<i>Crédito demandado</i>	<i>Excedente demanda (%)</i>
Sector agrícola	9,73	11,61	19,32
Sector textil	28,97	30,61	5,66
Formación jóvenes	714,10	1.137,98	59,36
Empleo de jóvenes	210,29	285,96	35,98
Migraciones	54,12	201,46	272,25
Mujeres	35,66	93,50	162,20
	1.052,87	1.761,12	67,27
Regiones	625,69	999,02	59,67
Grupos de empresas	23,61	28,01	18,64
Desarrollo técnico	72,05	118,90	65,02
Subdesarrollos	169,69	264,48	55,86
	891,04	1.410,41	58,29
Experiencias piloto	5,25	8,01	52,27
<i>Total</i>	1.949,16	3.179,54	63,12

(*) En millones de ECU.

FUENTE: Rapport de la Commission au Conseil. Douzieme Rapport D'activite du fonds Social Europeen. Exercice 1983, Bruxelles 26-juillet 1984, pág. 108..

ha incluido en sus programas a los denominados «puntos negros», esto es, aquellas zonas desarrolladas que sufren el declive industrial (poseer índice de desempleo un 300 por 100 superior a la media nacional) y zonas urbanas en las que el desempleo es muy elevado, tradicionalmente excluidas de los programas del FSE hasta 1974 (30).

Ante semejantes derroteros bueno será tener presente a la hora de nuestra incorporación comunitaria que el papel territorial acaso no desarrolle en el futuro toda la fuerza prevista y es que tradicionales criterios como el *regional* a la hora de instrumentalizarse la solidaridad en Europa, ante la actual crisis, han comenzado a resquebrajarse.

A. JOSÉ MILLÁN VILLANUEVA

(30)

CREDITOS COMPROMETIDOS DEL FSE

Año	Totales millones ECUS	Jóvenes	%	Regiones	%
1972	27,89	—	—	17,35	61,4
1973	182,08	—	—	109,35	60,1
1974	254,58	—	—	157,63	61,9
1975	371,83	35,14	9,5	206,64	55,6
1976	440,00	69,92	15,9	240,21	54,6
1977	615,80	174,10	28,3	310,00	50,3
1978	568,08	179,28	31,6	263,87	46,4
1979	774,45	301,55	38,9	322,30	41,6
1980	1.014,22	392,20	38,7	423,78	41,8
1981	1.000,15	373,38	37,3	422,36	42,2
1982	1.533,93	609,52	39,7	608,36	39,7

FUENTE: *La Política Social de la Comunidad Europea*. Documentación Europea, 1983, pág. 22.