

LA LIBERTAD DE CIRCULACION DE TRABAJADORES Y LA POLITICA SOCIAL EN EL ACTA DE ADHESION DE ESPAÑA A LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Por JOSE MANUEL SANCHEZ FELIPE (*)

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.—II. PROBLEMAS PLANTEADOS EN EL CAPÍTULO SOCIAL EN EL PROCESO DE ADHESIÓN DE ESPAÑA A LAS COMUNIDADES EUROPEAS: 1.º *Libertad de circulación de trabajadores*: a) Grado de integración conseguido a nivel comunitario; b) Postura española y situación de los trabajadores españoles en las Comunidades Europeas. 2.º *La Seguridad Social de los trabajadores migrantes*: a) Estado de la cuestión a nivel comunitario; b) Situación de los trabajadores españoles. Los Convenios sobre Seguridad Social celebrados por España con Estados comunitarios. 3.º *La Política Social Comunitaria*.—III. SOLUCIONES RECOGIDAS EN EL ACTA DE ADHESIÓN Y SUS REPERCUSIONES EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL: 1.º *En materia de Libertad de Circulación de Trabajadores*. 2.º *La Seguridad Social de los trabajadores migrantes*. 3.º *La Política Social Comunitaria*.—IV. CUESTIONES PENDIENTES.—V. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

La adhesión de España a las Comunidades Europeas va a tener no sólo repercusiones económicas, sino también importantes repercusiones sociales para los trabajadores españoles, tanto para los que emigren a otros Estados

(*) Profesor Ayudante de Derecho Internacional Privado, Universidad de Valladolid.

de la Comunidad como para los que permanezcan en España. Estos efectos, en algunos casos, ya han podido apreciarse, como son las ayudas recibidas por España del Fondo Social Europeo, o la situación de asimilación de los trabajadores españoles que ocupan un empleo en otro Estado comunitario, y que a partir de nuestra adhesión a las Comunidades deben ser tratados igual que los trabajadores nacionales de ese Estado, sin que pueda darse ningún trato discriminatorio basado en la nacionalidad. Sin embargo, en otros casos, los efectos sociales de la integración en las Comunidades no se producirán hasta que concluyan los distintos períodos transitorios previstos en esta materia por el Acta de Adhesión de España a las Comunidades Europeas.

Con estos presupuestos, el presente trabajo va a intentar analizar en primer lugar los problemas que planteó el capítulo social en el proceso de adhesión de España a las Comunidades Europeas, en segundo lugar las soluciones recogidas en el Acta de Adhesión y sus repercusiones en el Ordenamiento Jurídico español, y, por último, se señalarán algunas cuestiones pendientes no resueltas por nuestra Acta de Adhesión o que, figurando en la misma, aún no han sido desarrolladas por nuestro Ordenamiento Jurídico.

II. PROBLEMAS PLANTEADOS EN EL CAPÍTULO SOCIAL EN EL PROCESO DE ADHESIÓN DE ESPAÑA A LAS COMUNIDADES EUROPEAS

El capítulo social fue uno de los más sensibles para la delegación española encargada de las negociaciones de la adhesión, ya que esta materia afectaba de forma directa al importante contingente de trabajadores españoles establecidos, en muchos casos desde hace más de veinte años, en Estados comunitarios. En 1986, la población española en los Estados de la Comunidad ascendía a cerca de 650.000, destacando como países receptores de trabajadores españoles Francia, con 360.000, y la República Federal de Alemania, con 150.000 (1).

Pronto iban a surgir discrepancias entre la postura española y la comunitaria, haciendo que éste fuera uno de los capítulos de la negociación que más tardara en cerrarse, prácticamente hasta la firma del Tratado de adhesión.

Para el examen de los problemas planteados en este capítulo es necesario abordar éstos por separado, aunque el tratamiento en la negociación

(1) Fuente: Instituto Español de Emigración. Servicio de Estudios y Planificación.

siempre fuese conjunto: 1.º) con relación a la libre circulación de trabajadores; 2.º) en materia de seguridad social de los trabajadores migrantes, y 3.º) la incidencia de la política social comunitaria en España.

1.º *Libertad de circulación de trabajadores*

a) *Grado de integración conseguido a nivel comunitario (2)*

La libertad de circulación de trabajadores es uno de los fundamentos de las Comunidades Europeas y, en tal sentido, se recoge en el artículo 48 del Tratado constitutivo de la CEE. En este precepto se establece que «La libre circulación supondrá la abolición de toda discriminación por razón de la nacionalidad entre los trabajadores de los Estados miembros, con respecto al empleo, la retribución y las demás condiciones de trabajo». A pesar de esta redacción, la libertad de circulación de trabajadores no estaba concebida con una finalidad social, sino que persigue una liberalización en la circulación de uno de los factores de producción, juntamente con las libertades de circulación de servicios, capitales y mercancías, propia de la filosofía liberal que inspiraron los Tratados de Roma, en un momento en que apenas existía paro en los Estados originarios de las Comunidades Europeas (3).

A pesar de esto, la realización progresiva de la libre circulación de trabajadores, fundamentalmente a partir del Reglamento (CEE) núm. 1.612/68 del Consejo, de 15 de octubre de 1968, *relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad* (4), y de la Directiva 68/360/CEE del Consejo, de la misma fecha, *sobre supresión de restricciones al desplazamiento y a la estancia de los trabajadores de los Estados miembros*

(2) Sobre la libertad de circulación de trabajadores en las Comunidades Europeas con carácter general, pueden verse: V. ABELLÁN HONRUBIA: «La libertad de circulación de trabajadores», en *Tratado de Derecho Comunitario Europeo*, Madrid, Ed. Civitas, 1986, tomo II, págs. 99 a 148; J. MÉGRET y otros: *Le droit de la Communauté économique européenne*, vol. 3, págs. 1 a 86, Bruselas, 1971; J. J. RIBAS, M. J. JONCZY y J. C. SÉCHÉ: *Derecho Social Europeo*, Madrid, Instituto de Estudios Sociales, 1980 (traducción de J. L. DOMÍNGUEZ GARRIDO); G. LYON-CAEN y A. LYON-CAEN: *Droit Social International et Européen*, París, Ed. Dalloz, 6.ª edición, 1985.

(3) En tal sentido, ver J. J. RIBAS, M. J. JONCZY y J. C. SÉCHÉ: *op. cit.*, pág. 36, G. LYON-CAEN y A. LYON-CAEN: *op. cit.*, pág. 185.

(4) *DOCE*, L257, 19-10-1968, págs. 2 y sigs.

y de sus familias dentro de la Comunidad (5), puede considerarse como un auténtico avance en la construcción social de Europa.

Por otro lado, en esta materia hay que destacar el importante papel desempeñado por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, que no ha dudado en aplicar el artículo 48 del Tratado de la CEE, considerando que el mismo «tiene un efecto directo en los Ordenamientos Jurídicos de los Estados miembros y confiere a los particulares derechos que las jurisdicciones nacionales deben salvaguardar» (6). En tal sentido, el órgano judicial comunitario ha realizado una labor interpretativa siempre en favor de la igualdad de trato de los trabajadores de Estados miembros de la Comunidad desplazados a otro Estado comunitario con los trabajadores nacionales del Estado de acogida, donde aquéllos desempeñan su trabajo, y restringiendo el alcance de los motivos que puedan limitar la libre circulación de trabajadores, como son el orden público, la seguridad pública, la salud pública o el concepto de empleo en la Administración Pública (7).

A la vista de las disposiciones y de la jurisprudencia comunitarias, puede apreciarse un alto grado de realización en materia de libre circulación de trabajadores, cuya consecuencia inmediata es la asimilación del trabajador nacional de un Estado comunitario con los trabajadores nacionales del Estado de acogida. Asimilación que se produce tanto en el momento del acceso al empleo, no puede haber discriminaciones en la contratación laboral por razón de nacionalidad, como en el ejercicio del trabajo (retribuciones y demás condiciones de trabajo, como pueden ser vacaciones, ayudas sociales, formación profesional, prestaciones por desempleo, etc.), e incluso después de haber ocupado un puesto de trabajo en un Estado comunitario, aunque se esté en situación de desempleo (8).

(5) DOCE, L257, págs. 13 y sigs.

(6) Caso Yvonne Van Duyn contra Home Office, asunto 41/74, repertorio 1974, págs. 1337 y sigs.

(7) Sobre la Jurisprudencia del T. J. C. E. en esta materia, ver el trabajo de HERVÉ CASSAN: «Chronique de la jurisprudence sociale de la Cour de Justice des Communautés Européennes», publicado en la *Revue du Marché Commún*, núm. 215, marzo 1978, págs. 130 y sigs.; núm. 216, abril 1978, págs. 192 y sigs., y núm. 217, mayo 1978, págs. 261 y sigs.

(8) Reglamento (CEE), núm. 1.251/70, de la Comisión, de 29 de junio de 1970, relativo al derecho de los trabajadores a permanecer en el territorio de un Estado miembro después de haber ejercido en él un empleo (DOCE, L142, 30-6-1970, págs. 24 y sigs.), y Directiva del Consejo 72/194/CEE, de 18 de mayo de 1972, por la que se amplía a los trabajadores que ejercen el derecho a permanecer en el territorio de un Estado miembro después de haber ejercido en él un empleo, el campo de aplicación de

Los beneficios de la libre circulación de trabajadores se extienden además a los miembros de la familia del trabajador migrante, aunque éstos no tengan la nacionalidad de un Estado comunitario, tanto para poder residir con el trabajador desplazado en el Estado de acogida, como para poder acceder a un empleo en ese Estado (9).

También hay que añadir que las causas de expulsión de un ciudadano de un Estado comunitario residente en otro Estado de la Comunidad han sido delimitadas por la Directiva del Consejo, 64/221/CEE, de 25 de febrero de 1964, *para la coordinación de medidas especiales para los extranjeros en materia de desplazamiento y de residencia, justificadas por razones de orden público, seguridad y salud públicas* (10), evitando la adopción de medidas discrecionales por cualquier Estado miembro, exigiéndose que las mismas se basen «exclusivamente en el comportamiento personal del individuo a que se apliquen» (art. 3).

Por último, se debe hacer una referencia al Sistema Europeo de puesta en relación y de compensación de las ofertas y demandas de empleo (Sistemas SEDOC), previsto en el Reglamento núm. 1.612/68. Este sistema prevé un mecanismo de comunicación de solicitantes de empleo dispuestos a desempeñar un puesto de trabajo en otro país comunitario, y de ofertas de empleo no cubiertas por la mano de obra perteneciente al mercado nacional de trabajo a través de una Oficina Europea de Coordinación. El sistema SEDOC fue importante en la época en que se creó, ya que pretendía instaurar un auténtico mercado de trabajo a nivel comunitario, pero hoy en día, cuando en todos los Estados miembros de la Comunidad existe un nivel más o menos alto de desempleo, apenas tiene operatividad, sobre todo para ciertos sectores y para ciertas actividades.

b) *Postura española y situación de los trabajadores españoles en las Comunidades Europeas*

La delegación española era partidaria de la aplicación directa, desde el momento de la adhesión, del régimen comunitario en materia de libre circu-

la Directiva de 25 de febrero de 1964 sobre la coordinación de las medidas especiales para extranjeros en materia de desplazamiento y estancia, justificadas por razones de orden público, seguridad y salud públicas (DOCE, L121, 26-5-1972, págs. 32 y sigs.).

(9) Art. 4 de la Directiva 68/360/CEE, en relación con los arts. 10 y 11 del Reglamento núm. 1.612/68.

(10) DOCE, núm. 56, 4-4-1964, págs. 850 y sigs.

lación de trabajadores; lo cual habría supuesto la igualdad de trato, tanto de los trabajadores españoles establecidos ya en los demás Estados de la Comunidad, como para aquellos españoles que se desplazasen a partir del momento de la adhesión, para desempeñar un trabajo por cuenta ajena en otro Estado comunitario. Como contrapartida, España se comprometía a aplicar, también desde el momento de la adhesión, la normativa comunitaria en materia de Seguridad Social, tanto para el cálculo de prestaciones económicas, como para el cumplimiento de las prestaciones asistenciales, respecto de los ciudadanos de los demás Estados comunitarios que viniesen a España. Se contaba con el antecedente del Acta de Adhesión de Dinamarca, Irlanda y Reino Unido, en donde no existe período transitorio en esta materia, y sólo se recoge una Declaración Común de los Estados originarios que contempla la posibilidad de recurrir a las instituciones de la Comunidad en el caso de que surgieran dificultades concretas en el mercado de trabajo de cualquier Estado miembro (12).

Frente a esta posición, la Comunidad consideraba la necesidad de un período transitorio de siete años para la aplicación a España de las Disposiciones comunitarias sobre la libre circulación de trabajadores, similar al que se estableció en el Acta de Adhesión de la República Helénica (artículo 44). Evidentemente, el argumento principal de las instituciones comunitarias era la situación actual del mercado de trabajo en toda Europa. Mientras que en 1957 —fecha de los Tratados Constitutivos— o en 1972 —fecha de la primera ampliación— no existían problemas graves de desempleo en los Estados miembros de las Comunidades Europeas, la situación va a ser distinta a partir de la recesión producida en 1974 como consecuencia de la crisis del petróleo, pasándose de una tasa de paro inferior al 4 por 100 en 1974 (tres millones de parados en la Comunidad de los Nueve) al 12 por 100 en 1985 (más de dieciséis millones en la Comunidad de los Diez) (13). A este precario panorama de carácter general en toda Europa, había que añadir la situación especialmente grave del mercado de trabajo español, con casi tres millones de parados (que suponen más de un 20 por 100 de nuestra población activa), que situaban, y aún sitúan a España, la-

(11) Primera Declaración española de 14 de marzo de 1980. *Las negociaciones para la adhesión de España a las Comunidades Europeas*, Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, Madrid, 1984, pág. 98.

(12) Declaración Común sobre la libre circulación de los trabajadores del Acta relativa a las condiciones de adhesión de Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido.

(13) Fuente: EUROSTAT.

mentablemente, como el primer país de Europa en número absoluto de parados y en tasa de desempleo (14).

Estas circunstancias hicieron que la posición de la Comunidad ante la solicitud de adhesión de España fuese inmutable y que en el Acta de Adhesión se recogiese un período transitorio de siete años (artículo 56), con las particularidades que más adelante se verán (14 bis).

Dentro del ámbito de la libre circulación de trabajadores merece especial mención el tema del acceso al empleo de los familiares del trabajador migrante, ya que esta cuestión va a afectar de forma directa a la segunda generación de la emigración española ya establecida en otros Estados de la Comunidad. Si se tiene en cuenta que la emigración española hacia Europa Oeste tiene su auge en la década de los sesenta, nos encontramos con que en la actualidad existe un número importante de ciudadanos españoles que han nacido y se han formado en estos países y que ahora se encuentran en edad laboral. Respecto a esta segunda generación en muchos casos se ha producido ya una asimilación cultural con el Estado de acogida y, por lo tanto, sería injusto mantener situaciones de discriminación social en lo que se refiere a la posibilidad de acceder al mercado de trabajo en el Estado donde residen. Por otra parte, no se produce, como en el tema anterior, una imprevisibilidad en el contingente de población que puede beneficiarse de la libre circulación de trabajadores, aquí se puede saber a priori el número de personas afectadas en cada Estado de la Comunidad.

Estas circunstancias pusieron de manifiesto la necesidad de aplicar la normativa comunitaria sobre libre circulación de trabajadores a los familiares de los trabajadores españoles establecidos con el trabajador desplazado en el Estado de acogida antes de la firma del Acta de Adhesión, sin necesidad de períodos transitorios. Sí se aplicarán, en cambio, períodos transitorios, si bien de carácter reducido, para aquellos familiares que se instalen con el trabajador migrante después de la firma del Acta de Adhesión. En esta ocasión nos vamos a separar del precedente griego, ya que en el Acta de Adhesión de la República Helénica se van a exigir a los familiares de los trabajadores griegos tres años de residencia en el Estado de acogida en todo caso (artículo 45), mientras que en el caso de España y Portugal sólo se

(14) Fuente: Informes de la OCDE.

(14 bis) Para un estudio detallado de la emigración española hacia Europa Oeste, ver L. BERROCAL: *Marché du travail et mouvements migratoires (L'euromigration espagnole)*, Edit. de l'Université de Bruxelles, Bruselas, 1983.

exigen esos tres años a los familiares que se instalen después de la fecha de la firma del Acta de Adhesión (artículos 57 y 217).

Por último, es necesario hacer una referencia dentro de este capítulo a la incorporación de España en el Sistema Europeo de Compensación de Ofertas y Demandas de empleo (SEDOC). En el caso de la adhesión de la República Helénica, se estableció un régimen transitorio de siete años para la incorporación de Grecia a este sistema, al igual que en el resto de la materia de libre circulación de trabajadores (artículo 44 del Acta de Adhesión) (15). En el caso de la adhesión de España, nuestra Delegación puso de manifiesto la necesidad de la incorporación inmediata al SEDOC, para hacer efectivo el principio de la segunda prioridad en el empleo de los trabajadores españoles en los demás Estados comunitarios, si se mantenía el período transitorio en materia de libre circulación de trabajadores. No se llegaría a una solución clara, y esta ambigüedad quedaría reflejada en el Acta de Adhesión como se verá más adelante.

2.º *La Seguridad Social de los trabajadores migrantes*

a) *Estado de la cuestión a nivel comunitario*

Como complemento a la libre circulación de trabajadores en el seno de la Comunidad Europea es evidente la necesidad de que existan normas de alcance comunitario en materia de Seguridad Social para aquellos trabajadores nacionales de un Estado miembros que se desplacen a otro Estado miembro. Esta preocupación se recoge en el artículo 51 del Tratado constitutivo de la CEE, y fue uno de los primeros temas abordados por el Consejo de la CEE a través de los Reglamentos números 3 y 4 adoptados en 1958 (16).

La finalidad principal de la normativa comunitaria, en esta materia, va a ser asegurar: 1.º) la acumulación de todos los períodos cotizados, de acuerdo con las distintas legislaciones nacionales, y 2.º) la libre circulación de prestaciones en el territorio de todos los Estados comunitarios.

No se trata de organizar un sistema de Seguridad Social de alcance comunitario que sustituya a los distintos sistemas nacionales de Seguridad Social, ni siquiera de armonizar estas legislaciones internas que presentan enormes

(15) El sistema SEDOC se ha extendido a la República Helénica a finales de 1986, según consta en el Vigésimo Informe General sobre las actividades de las Comunidades Europeas en 1986, pág. 208.

(16) D. O. núm. 30, de 16 de diciembre de 1958, págs. 561 y sigs.

diferencias de un Estado a otro de la Comunidad (17), sino sólo de coordinar las legislaciones nacionales respecto a la protección de los trabajadores nacionales de un Estado comunitario que se desplazan a otros Estados de la Comunidad (18).

El principio fundamental en que se va a basar la normativa comunitaria en materia de Seguridad Social es, al igual que para la libre circulación de trabajadores, la «igualdad de trato». Este principio va a implicar que el trabajador migrante nacional de un Estado comunitario tiene derecho a ser tratado igual y, por lo tanto, a recibir las mismas prestaciones, que los nacionales del Estado de la Comunidad donde resida. Esta igualdad de trato se extiende, además, a la familia del trabajador migrante, independientemente de que resida con él o permanezca en el Estado de origen.

También en materia de Seguridad Social es preciso destacar la importante labor integradora realizada por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas para conseguir la efectiva realización del principio de igualdad de trato. En tal sentido, el T.J.C.E. ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la aplicación de la normativa comunitaria en materia de Seguridad Social de trabajadores migrantes en más de dos centenares de sentencias, que representan las tres cuartas partes de la jurisprudencia total del Tribunal comunitario (19). Esta función se ha proyectado sobre el concepto de trabajador, sobre el alcance de la igualdad de trato a la familia del trabajador desplazado, sobre las prestaciones que quedan cubiertas bajo el régimen comunitario, así como en materia de ley aplicable para el cálculo de las prestaciones económicas o la aplicación de las disposiciones nacionales si éstas fueran más beneficiosas para el trabajador.

(17) Sobre los distintos regímenes europeos de Seguridad Social puede verse *La reforma de la Seguridad Social en Europa* (recoge las ponencias de la conferencia del Instituto Europeo de Seguridad Social, celebrada en Bruselas los días 18 y 19 de diciembre de 1979), Instituto de Estudios Laborales y de la Seguridad Social, Madrid, 1984.

(18) Ver V. ABELLÁN HONRUBIA: *op. cit.*, págs. 127 y sigs.; F. CASAS ALVAREZ: «Política Social Comunitaria», en *Tratado de Derecho Comunitario*, *op. cit.*, vol. III, págs. 399 y sigs., y J. J. RIBAS, M. J. JONCZY y J. C. SÉCHÉ: *op. cit.*, págs. 222 y sigs.

(19) Sobre la jurisprudencia del T. J. C. E. en materia de Seguridad Social puede verse CH. TANTARONDAS: *La protection juridique des travailleurs migrants de la CEE*, Económica, París, 1976, y H. CASSAN: «Chronique de la jurisprudence sociale de la Cour de Justice des Communautés Européennes», *op. cit.* (ver nota 7); así como la crónica de Jurisprudencia comunitaria sobre Seguridad Social de H. KNORPEL en la *Common Market Law Review*, «Social Security cases in the Court of Justice of the European Communities».

Este importante acervo jurisprudencial acumulado fue recogido en la reforma de las disposiciones comunitarias en esta materia, que se llevaría a cabo por el Reglamento (CEE) núm. 1.408/71, del Consejo, de 14 de junio de 1971, *relativo a la aplicación de los regímenes de Seguridad Social a los trabajadores por cuenta ajena y a sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad* (20), y por el Reglamento (CEE) núm. 574/72, del Consejo, de 21 de marzo de 1972, por el que se establecen las modalidades de aplicación del Reglamento (CEE) núm. 1.408/71 (21), que reemplazan a los originarios Reglamentos núms. 3 y 4.

En el artículo 4 del Reglamento (CEE) 1.408/71 se determina el campo de aplicación material de la normativa comunitaria (prestaciones de enfermedad y maternidad, invalidez, vejez, supervivencia, accidentes de trabajo y enfermedad profesional, defunción, desempleo y prestaciones familiares), ya se trate de regímenes generales o especiales, contributivos o no contributivos. También en este precepto se excluyen del campo de aplicación de la normativa comunitaria la asistencia social y médica, no derivada de un régimen de Seguridad Social, y los regímenes especiales de los funcionarios; esta segunda exclusión se relaciona con la no aplicación a los funcionarios de la libre circulación de trabajadores (artículo 48.4 del Tratado CEE).

El Reglamento (CEE) núm. 1.408/71 va a recoger las normas para determinar la legislación aplicable en cada caso, y las disposiciones particulares para las diferentes categorías de prestaciones, así como una serie de definiciones legales para la aplicación del mismo.

Por último, indicar que, junto a la normativa comunitaria sobre Seguridad Social, también cabe la posibilidad de aplicar Convenios bilaterales o multilaterales celebrados entre Estados miembros de las Comunidades Europeas. La posibilidad de estos Convenios aparece prevista en los artículos 6, 7 y 8 del Reglamento (CEE) núm. 1.408/71, recogiéndose en el Anexo II del mismo las disposiciones de los Convenios entre Estados miembros, celebrados antes de la entrada en vigor de estas disposiciones comunitarias, que siguen siendo aplicables, en unos casos respecto a los trabajadores nacionales de los Estados parte en cada Convenio, y en otros casos extendiendo su campo de aplicación a cualquier trabajador nacional de un Estado comunitario que se encuentre en uno de los Estados parte en el Convenio.

(20) DOCE, 1971, L149, 5-7-1971, págs. 2 y sigs.

(21) DOCE, 1972, L74, 27-3-1972, págs. 1 y sigs.

b) *Situación de los trabajadores españoles. Los Convenios sobre Seguridad Social celebrados por España con Estados Comunitarios (22)*

En materia de Seguridad Social, como ya se ha adelantado, la posición española era partidaria de una incorporación completa, asumiendo la normativa comunitaria en su totalidad. Sin embargo, la delegación de las Comunidades Europeas proponía la necesidad de excluir temporalmente las prestaciones familiares del régimen comunitario establecido por el Reglamento (CEE) número 1.408/71, apoyándose, de nuevo, en el precedente de la adhesión de la República Helénica (23).

El motivo de esta exclusión planteada por la delegación comunitaria, y mantenida hasta el final, y quedar recogida en el Acta de Adhesión de España a las Comunidades Europeas (art. 60), se basaba en la diferencia abismal entre las cuantías que para estas prestaciones prevén las legislaciones de los demás Estados comunitarios y las previstas por la legislación española. Por poner un ejemplo, mientras en Bélgica para un matrimonio con dos hijos la prestación familiar en 1981 ascendía a unas 13.000 pesetas mensuales, para el mismo caso la prestación familiar según la legislación española es de 500 pesetas al mes (24). Como consecuencia de lo anterior, había que tener en cuenta el montante total a que ascendería el coste de estas prestaciones para los distintos sistemas nacionales de Seguridad Social de los demás Estados comunitarios, a la vista del importante número de trabajadores españoles instalados ya en algunos de estos países de la Comunidad.

Por otro lado, en materia de Seguridad Social es imprescindible tener en cuenta los Convenios bilaterales celebrados por España con casi todos los Estados miembros de las Comunidades Europeas, solamente se carece de

(22) Sobre los problemas de armonización y coordinación de la Seguridad Social española y el régimen comunitario es necesario destacar los estudios recogidos en *La Seguridad Social española y la adhesión a las Comunidades Europeas*, Instituto de Estudios de Sanidad y Seguridad Social, Madrid, 1981, así como el estudio monográfico de M. RODRÍGUEZ-PIÑERO: *La Seguridad Social de los trabajadores migrantes en las Comunidades Europeas*, Instituto de Estudios Laborales y de la Seguridad Social, Madrid, 1982.

(23) Ver art. 48 del Acta de Adhesión de la República Helénica.

(24) Datos extraídos de BERNARDO DíEZ: «La Seguridad Social española ante la CEE», en *Emigración y Mercado Común* (coordinador J. L. Domínguez), Instituto Español de Emigración, Guadalajara, 1985, págs. 137 y sigs.

Convenio de este tipo con Dinamarca, Grecia e Islanda (25). Estos Convenios van a resolver en gran medida la situación de los trabajadores españoles en materia de Seguridad Social en dichos Estados. Todos estos Convenios van a especificar el ámbito personal que comprenden (los trabajadores por cuenta ajena o asimilados) y el ámbito material sobre el que se proyectan (los distintos regímenes de Seguridad Social y las prestaciones en cada Estado contratante que son objeto de cobertura por el Convenio), así como los mecanismos administrativos previstos para la aplicación de cada Convenio por las Administraciones de los dos Estados contratantes en cada caso.

Sin embargo, debido precisamente a su carácter de Convenios bilaterales, no van a contener soluciones uniformes, siendo distintas según cada Convenio, y, por lo tanto, diferente el nivel de protección de los trabajadores españoles según el Estado en que se encuentren. Así, en el tema de las prestaciones familiares, mientras en algunos Convenios se recoge una situación de equiparación entre el trabajador que se desplaza con su familia y el trabajador cuya familia permanece en el Estado de origen a la hora de percibir dicha prestación (así en los Convenios con Portugal, Italia o los Países Bajos), en otros se va a establecer una cuantía máxima (en el caso de Luxemburgo), o se determinan expresamente las cuantías (así en el Convenio con la República Federal de Alemania), o se sitúa entre las cuantías previstas por las legislaciones de los dos Estados contratantes (en el caso de Bélgica).

También se establecen en estos Convenios los principios de totalización y de prorratización, así como medidas para evitar la acumulación de prestaciones pero al igual que en el caso de las prestaciones familiares las posibilidades son muy diversas (26).

(25) Las referencias de los Convenios bilaterales concluidos por España con Estados comunitarios son las siguientes: con la República Federal de Alemania, de 4 de diciembre de 1973 (BOE de 28-10-1977); con Bélgica, de 28 de noviembre de 1956 (BOE de 13-5-1958); con Francia, de 31 de octubre de 1974 (BOE de 24-3-1976); con el Reino Unido, de 13 de septiembre de 1974 (BOE de 31-3-1975); con Italia, de 30 de octubre de 1979 (BOE de 15-12-1983); con Luxemburgo, de 8 de mayo de 1969 (BOE de 23-4-1973); con los Países Bajos, de 5 de febrero de 1974 (BOE de 20-3-1975), y con Portugal, de 11 de junio de 1969 (BOE de 28-7-1970).

(26) Para un estudio más detallado de los Convenios bilaterales firmados por España puede verse: A. ORTIZ-ARCE: «La cobertura convencional de la emigración española a Europa Oeste», en P. I. CASES MÉNDEZ: *Emigración y Constitución*, Gráficas J. C. J. S. A., Guadalajara, 1983, págs. 291 a 311, y en *Revista de Instituciones Europeas*, 1983, núm. 3, págs. 899 y sigs., y M. PÉREZ Y PÉREZ: «Convenios bilate-

Aparte de las posturas encontradas en el tema de las prestaciones familiares que se han visto, no se llegaron a plantear mayores problemas en materia de Seguridad Social, aceptándose la necesidad de introducir las modificaciones necesarias en la normativa comunitaria y española como consecuencia de la adhesión de España a las Comunidades, igual que había sucedido en las dos ampliaciones anteriores.

Ahora bien, si el sistema español de Seguridad Social pretende alcanzar un nivel similar al que tienen los sistemas de los demás Estados miembros de las Comunidades Europeas, será necesario realizar una reforma del mismo en profundidad, no conformándonos con una simple integración formal. En tal sentido, sería conveniente revisar los distintos regímenes existentes en nuestro Ordenamiento de Seguridad Social, los mecanismos burocráticos de nuestra Administración de la Seguridad Social, las prestaciones económicas, que, en muchos casos, sólo son de subsistencia, la asistencia sanitaria prestada a los beneficiarios y, también, los distintos regímenes de cotización a la Seguridad Social. Esta reforma, evidentemente, va a implicar para nuestro país un importante coste económico, pero si se piensa en los beneficios sociales, merece la pena aprovechar esta ocasión para emprender esa reforma desde hace tantos años esperada.

3.º *La Política Social Comunitaria* (27)

A diferencia de los dos temas anteriores, en que se produce un desplazamiento de un trabajador de un Estado a otro de la Comunidad, en este tema no va a ser necesario que se produzca tal desplazamiento. La Política Social va a tener como finalidad, según el artículo 117 del Tratado de la CEE, «promover la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores».

Ahora bien, esta afirmación tan ambiciosa prácticamente no fue desarrollada en los primeros años de existencia de las Comunidades Europeas. La

rales sobre Seguridad Social ratificados por España», *Relaciones Laborales*, 1985, núm. 2, págs. 231 a 252.

A. ORTIZ-ARCE: «La cobertura convencional de la emigración española a Europa Oeste», en P. I. CASES MÉNDEZ: *Emigración y Constitución*, Gráficas J. C. J. S. A.,

(27) Sobre la Política Social Comunitaria, ver J. MÉGRET: *Le Droit de la Communauté Economique Européenne*, vol. 7 (Politique Sociale), Bruselas, 1963. Desde el punto de vista español, pueden verse los estudios de F. J. CASAS ALVAREZ: «La Política Social de las Comunidades Europeas», *Documentación Administrativa*, núm. 185 (enero-marzo 1980), págs. 495 y sigs., y «Política Social Comunitaria», en *Tratado de Derecho Comunitario Europeo*, op. cit., vol. III, págs. 387 a 425.

primera ocasión en que se va a producir un pronunciamiento sobre la necesidad de impulsar la Política Social comunitaria fue en la cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en octubre de 1972 en París, después de la primera ampliación. En la Declaración Final de esta cumbre puede leerse lo siguiente: «la expansión económica, que no es un fin en sí mismo, debe permitir prioritariamente atenuar la disparidad en las condiciones de vida, debe proseguirse con la participación de todas las fuerzas sociales, y debe traducirse en una mejora tanto del nivel de vida como de la calidad del mismo» (28).

Fruto de esta Declaración será la adopción por el Consejo de un «Programa de Acción Social» (29), que comprende cuarenta acciones específicas dentro de tres objetivos generales: 1.º la realización del pleno y mejor empleo en la Comunidad, 2.º la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, y 3.º la participación creciente de las fuerzas sociales en las decisiones económicas y sociales de la Comunidad, y de los trabajadores en la gestión de las empresas.

A pesar de que, a partir de este Programa, empezarán a producirse disposiciones comunitarias intentando dar cumplimiento a los objetivos señalados y a las acciones propuestas, hay que reconocer que la Política Social es, aún hoy en día, una de las políticas comunitarias menos desarrolladas. Aunque paulatinamente se han ido abordando diversos temas (igualdad de trato entre los trabajadores masculinos y femeninos, condiciones de Seguridad e Higiene en el trabajo, participación de los trabajadores en casos de despidos colectivos, etc.), todavía son muchos los temas que quedan por tratar. Pero no debe achacarse a las instituciones comunitarias toda la responsabilidad en el escaso desarrollo de la Política Social, ya que también los Estados han sido muy reticentes a la hora de adaptar sus legislaciones internas a las Directivas comunitarias.

Sin duda, la realización más importante de la Política Social comunitaria es la labor llevada a cabo por el Fondo Social Europeo, instituido por el Tratado constitutivo de la CEE (artículo 123), y que ha llegado a absorber el 7 por 100 del presupuesto comunitario en 1985 (30). Su finalidad principal va a ser intentar paliar los efectos producidos por el considerable aumento del

(28) Puede verse en J. MÉGRET y otros: *op. cit.*, vol. 7, *Politique Sociales*, 1973, págs. 2 y sigs.

(29) Resolución del Consejo de 21 de enero de 1974; *DOCE*, núm. C13, de 12 de febrero de 1974.

(30) Ver el Decimonoveno Informe General sobre la actividad de las Comunidades Europeas en 1985, págs. 61-62.

nivel de desempleo en todos los Estados comunitarios, especialmente sobre la población menor de 25 años (a la cual se destinará el 75 por 100 de las ayudas) y sobre regiones que han sufrido un proceso de desindustrialización o que han alcanzado un elevado nivel de paro (en las cuales debe emplearse el 40 por 100 de los recursos del F.S.E.) (31).

Con respecto al Fondo Social Europeo, la Delegación española planteó a las instituciones comunitarias la conveniencia de que se declarase, con carácter provisional y transitorio, «zona prioritaria» a todo el territorio nacional (32), dado el elevado nivel de paro que ostenta nuestro país, muy por encima de la media comunitaria, como ya se ha indicado anteriormente.

Por lo demás, no hubo ninguna oposición española para aceptar todo el acervo de disposiciones comunitarias en materia social, lo cual va a implicar la necesaria adaptación de nuestro Ordenamiento Jurídico Laboral a las Directivas comunitarias en esta materia (33).

III. SOLUCIONES REGOIGIDAS EN EL ACTA DE ADHESIÓN Y SUS REPERCUSIONES EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

1.º *En materia de Libertad de Circulación de Trabajadores*

Como era de prever, en este tema se van a imponer a España y Portugal unos períodos transitorios para la aplicación del régimen comunitario de libre circulación de trabajadores, recogiéndose así el precedente de la adhesión de la República Helénica. Se va a diferir hasta el 1 de enero de 1993 la aplicación de los artículos 1 a 6 del Reglamento 1.612/68 para los trabajadores españoles y portugueses en los demás países de la Comunidad y, recíprocamente, de los nacionales de estos Estados en España y Portugal (art. 56 del Acta de Adhesión para España y art. 216 para Portugal). Período que con relación a Luxemburgo se extiende hasta el 31 de diciembre de 1995, circunstancia que no aparecía en el Acta de Adhesión de la

(31) Sobre la labor del F. S. E., puede verse A. MARTÍN VALVERDE: *El Fondo Social y la política de empleo de la Comunidad Europea*, Ed. La Ley, Bilbao, 1986.

(32) *Las negociaciones para la adhesión de España...*, op. cit., pág. 104.

(33) Sobre la necesidad de adaptar nuestro Derecho del Trabajo a la normativa comunitaria, pueden verse los trabajos de G. DESOLRE y M. RODRÍGUEZ PIÑERO en *L'Espagne et les Communautés Européennes* (recoge los coloquios celebrados en Louvain-la-Néuve los días 25 y 26 de mayo de 1979), Ed. de l'Université de Bruxelles, Bruselas, 1979, págs. 339 y sigs. y 359 y sigs., respectivamente.

República Helénica y que no parece en absoluto justificado, sobre todo si se tiene en cuenta que la población española residente en este país no llega a las 200 personas (33 bis).

Ahora bien, el primer detalle en que se debe fijar nuestra atención es que esos preceptos, cuya aplicación aparece diferida, son los referentes al «acceso al empleo», pero el resto del Reglamento comunitario, salvo el tema del reagrupamiento familiar que más adelante se verá, es directamente aplicable para los trabajadores españoles establecidos en los demás Estados de la Comunidad, y los ciudadanos de estos Estados en España, desde el mismo momento de la adhesión. En este aspecto es de gran relevancia el Título II del Reglamento 1.612/68, «Del ejercicio del empleo y de la igualdad de trato», en el cual se establecen la igualdad en las condiciones de empleo (retribuciones, vacaciones pagadas, causas de despido, etc.), el derecho a acceder a la formación y readaptación profesionales, el derecho a afiliarse a un sindicato y a ejercer los derechos sindicales, el derecho a disfrutar de las mismas ventajas sociales y fiscales derivadas de la condición de trabajador y el derecho a acceder a una vivienda en la región donde desempeña su trabajo. De todos estos derechos podrá disfrutar el trabajador español empleado en otro Estado de la Comunidad igual que si fuera un ciudadano nacional de ese Estado, sin que pueda alegarse ninguna discriminación fundada en la nacionalidad, ni en la existencia de un período transitorio en materia de Libre Circulación de Trabajadores, ya que estas materias no están afectadas por dicho período transitorio.

Como complemento de lo anterior, hay que señalar que no sólo están prohibidas las discriminaciones que puedan aparecer en las normas, legales o reglamentarias, del Estado de acogida, sino que también lo están aquellas que puedan aparecer en un Convenio Colectivo o en el contrato individual de trabajo, debiéndose considerar nulas de pleno derecho este tipo de cláusulas en caso de producirse (art. 7 del Reglamento 1.612/68).

Un aspecto íntimamente relacionado con el fenómeno de los movimientos migratorios es el tema del «reagrupamiento familiar», es decir, el derecho de los familiares del trabajador migrante a instalarse con él en el Estado de acogida, y las circunstancias en que éstos podrán acceder a un empleo en dicho Estado.

También en esta materia se van a imponer unos períodos transitorios, distinguiéndose dos situaciones: 1) si los familiares del trabajador migrante

(33 bis) Fuente: Instituto Español de Emigración. Servicio de Estudios y Planificación.

estaban instalados con él el día de la firma del Acta de Adhesión, éstos tendrán derecho a acceder a un empleo, por cuenta ajena o por cuenta propia, desde el momento de la adhesión; 2) si esos familiares se instalan en el Estado de acogida del trabajador migrante con posterioridad a la firma del Acta de Adhesión, en este caso se va a requerir un período de residencia de tres años en dicho Estado para poder acceder a un empleo en el mismo, período que se reduce a dieciocho meses a partir del 1 de enero de 1989, pudiendo aplicarse directamente aquellas disposiciones nacionales o convencionales que sean más favorables (art. 57 del Acta de Adhesión). Los familiares que van a poder disfrutar de este derecho son, exclusivamente, aquellos que se recogen en el art. 10 del Reglamento 1.612/68, es decir: el cónyuge, los descendientes menores de veintiún años y los ascendientes, tanto del trabajador como de su cónyuge, que estén a su cargo. Debe tenerse en cuenta que no es necesario que estos familiares, a cargo del trabajador desplazado, posean una nacionalidad de un Estado comunitario, la cual sólo se exige respecto del trabajador migrante (34).

Pero las disposiciones contenidas en el articulado del Acta de Adhesión no agotan el tema de la Libre Circulación de Trabajadores, siendo necesario acudir a las Declaraciones que figuran anexas al mismo. Entre éstas se encuentra la *Declaración Común relativa a la Libre Circulación de Trabajadores*, que recoge la facultad de los Estados miembros anteriores a la ampliación de acudir a las instituciones comunitarias en caso de presentarse dificultades en su mercado de trabajo como consecuencia de la ampliación. Esta facultad no ha sido utilizada hasta la fecha, ni parece previsible su puesta en práctica, ya que desde 1983 el saldo migratorio de España hacia los demás Estados de la Comunidad siempre ha ido en descenso, y apenas llega a las 2.000 personas la diferencia entre los españoles que se desplazan a otros Estados comunitarios sobre los que regresan a España (35).

Otra Declaración importante es la *Declaración Común relativa a los trabajadores de los Estados miembros actuales* (los 10 Estados anteriores

(34) Sobre la integración de España en las Comunidades Europeas puede verse: J. A. PEREDO LINACERO: «Los aspectos sociales de la integración en la Comunidad Económica Europea: Sus repercusiones en España», *Documentación Administrativa*, núm. 201, 1984, págs. 353 a 411, y M. P. WATHELET: «Liberté de circulation et migrations internationales des travailleurs, dans la perspective de l'adhésion de l'Espagne à la Communauté Européenne», y F. J. CASAS ALVAREZ: «Libre circulation des travailleurs et politique d'émigration», estos dos en *L'Espagne et les Communautés Européennes*, op. cit., págs. 267 y sigs. y 311 y sigs., respectivamente.

(35) Fuente: Instituto Español de Emigración. Servicio de Estudios y Planificación.

a la ampliación) *establecidos en España o en Portugal y a los trabajadores españoles o portugueses establecidos en la Comunidad, así como a los miembros de su familia*. En esta Declaración tanto los antiguos como los nuevos Estados de la Comunidad se comprometen a no introducir en sus Ordenamientos Jurídicos nuevas restricciones respecto a los trabajadores de uno de estos Estados ocupados en otro Estado de la Comunidad, así como tampoco en relación con los familiares de estos trabajadores. Se trata de la llamada cláusula «standstill», que implica el mantenimiento de un «statu quo» en el sentido de no poder introducirse por ningún Estado disposiciones en sus legislaciones internas que empeoren la situación de los nacionales de otro Estado de la Comunidad desde el momento de la firma del Tratado de Adhesión, en cambio sí es posible introducir nuevas disposiciones que mejoren la situación de los nacionales de los demás Estados miembros mientras duren los periodos transitorios.

Esta cláusula no aparecía en el Acta de Adhesión de la República Helénica a las Comunidades Europeas, ni tampoco en el Acta de Adhesión de Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido. Se trata de una innovación de nuestra Acta de Adhesión introducida a partir de la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 23 de marzo de 1983 en el Asunto 77/82 (A. Peskeloglou contra Bundesanstalt für Arbeit), que consideró, en un tema de acceso al empleo de un ciudadano griego en la República Federal de Alemania, que «las disposiciones nacionales sobre la expedición de un primer permiso de trabajo a un súbdito griego no pueden volverse más restrictivas después de la entrada en vigor del Acta de Adhesión» (36).

Por último, hay que hacer referencia a la *Declaración de la Comunidad Económica Europea relativa al acceso de los trabajadores españoles y portugueses al trabajo por cuenta ajena en los Estados miembros actuales*. En esta Declaración se reconoce la segunda prioridad en el empleo para los ciudadanos españoles y portugueses que pretendan ejercer un trabajo en los demás Estados de la Comunidad, por detrás del resto de ciudadanos comunitarios, mientras dure el período transitorio, pero por delante de los ciudadanos de terceros países. En esta Declaración los Estados miembros de la Comunidad reconocen un derecho preferente a los nacionales de los Estados que pertenezcan a su «mercado regular de trabajo», sin indicar si éstos tienen que ser o no nacionales de Estados comunitarios, con lo cual se posibilita que

(36) *Repertorio de la Jurisprudencia del T. J. C. E.*, 1983-3, págs. 1085 y sigs. Sobre la misma puede verse el comentario de DAVID O'KEEFE en *Common Market Law Review*, 1983, núm. 3, págs. 589 y sigs.

ciudadanos de algunos Estados no comunitarios puedan situarse por delante de los ciudadanos españoles. Este tratamiento es verdaderamente desafortunado e incomprensible respecto a nacionales de un Estado miembro de las Comunidades Europeas, aunque esta materia esté sometida a período transitorio.

Respecto a las repercusiones de la adhesión de España a las Comunidades Europeas en nuestro Ordenamiento Jurídico en esta materia, la principal ha sido la promulgación del *Real Decreto 1099/1986, de 25 de mayo, sobre entrada, permanencia y trabajo en España de ciudadanos de Estados miembros de las Comunidades Europeas*. En esta disposición se van a recoger los principios comunitarios sobre supresión de restricciones a la entrada y estancia de los ciudadanos de los Estados miembros en sus desplazamientos dentro de la Comunidad, de acuerdo con la Directiva 68/360/CEE; así como el contenido y alcance de las nociones de orden público, seguridad pública y salud pública, en cuanto causas que pueden denegar la entrada o motivar la expulsión de un ciudadano de otro Estado comunitario, según la Directiva 64/221/CEE (37).

2.º *La Seguridad Social de los trabajadores migrantes*

El artículo 60 del Acta de Adhesión de España a las Comunidades Europeas va a establecer un período transitorio de tres años, que termina el próximo 31 de diciembre, para los trabajadores españoles empleados en otro Estado de la Comunidad, y cuya familia permanezca en España, en materia de prestaciones familiares. Se impuso, por lo tanto, la postura de la delegación comunitaria que vimos al analizar los problemas que se planteaban en esta materia.

Lo sorprendente es que no se dice nada sobre los trabajadores de los demás Estados miembros que desempeñen su trabajo en España, y cuya familia permanezca en el Estado de origen. Respecto a estos trabajadores, la Administración española deberá aplicar los artículos 72 a 76 del Reglamento 1.408/71 y 85 a 89 del Reglamento 574/72, que disponen que a los efec-

(37) Sobre los trabajadores comunitarios en España después de la adhesión pueden verse los trabajos de M. TARRIO BERJANO: «Notas sobre el Reglamento de entrada, permanencia y trabajo en España de ciudadanos de Estados miembros de las Comunidades Europeas», en *Noticias CEE*, enero 1987, págs. 35 a 40; y D. L. LOZANO ROMERAL: «La libre circulación de trabajadores en el Real Decreto 1.099/1986», en *Noticias CEE*, mayo 1987, págs. 97 a 100.

tos de percibir las prestaciones familiares según la legislación a la que esté sometido el trabajador, generalmente la del Estado donde desempeña su actividad laboral, debe considerarse como si los miembros de su familia residiesen en ese Estado.

Se produce, por lo tanto, una situación discriminatoria que no recoge el principio de reciprocidad, normal en todos los tratados internacionales, y en contra del criterio seguido con carácter general en materia de libre circulación de trabajadores. Esta situación no es en absoluto justificable, pues la consecuencia es que en un texto internacional, como es el Tratado de Adhesión de España a las Comunidades Europeas, los nacionales de una parte (los ciudadanos de los diez Estados miembros anteriores a la ampliación) tienen más derechos que los nacionales de la otra parte (españoles y portugueses).

Ante esta situación caben dos soluciones: 1.ª) la aplicación directa de las legislaciones de los Estados miembros que establezcan que el derecho a las prestaciones familiares es independiente del país donde residan los miembros de la familia que las originan; y 2.ª) la aplicación de los Convenios bilaterales de Seguridad Social que tiene ratificados España con Estados comunitarios, relacionándose en el Anexo I, Parte VII del Acta de Adhesión los preceptos de dichos Convenios que continúan en vigor para hacer frente a este período transitorio (38).

No aparece entre los Convenios bilaterales mencionados en dicho anexo ninguna mención al Convenio hispano-francés sobre Seguridad Social, de 31 de octubre de 1974, y ello se debe a que según el artículo 73.2 del Reglamento -408/71 cuando el trabajador está sometido a la legislación francesa, y los familiares residen en otro Estado de la Comunidad, las prestaciones familiares serán las previstas por la legislación del Estado donde se encuentran esos familiares, separándose del régimen comunitario ordinario. Por lo tanto, para los trabajadores españoles en Francia, y viceversa, habrá que aplicar los baremos establecidos por las autoridades de ambos países, de acuerdo con los artículos 57 y 58 del Convenio hispano-francés, que continúa totalmente vigente.

Por otra parte, en el Anexo I, Parte VIII (Política Social) del Acta de Adhesión, se recogen una serie de modificaciones introducidas en los Reglamentos comunitarios 1.408/71 y 574/72 sobre aplicación de los regímenes de

(38) Sobre la aplicación de los Convenios bilaterales de Seguridad Social después de la adhesión, puede verse F. J. CEBRIÁN BADIÁ: «El derecho comunitario y los convenios bilaterales en materia de Seguridad Social», en *Actualidad Laboral*, núm. 2, semana 11 al 17 de enero de 1988.

Seguridad Social de los trabajadores por cuenta ajena que se desplazan dentro de la Comunidad. Estas modificaciones no están sometidas a períodos transitorios, estando en vigor desde el momento de la integración de España en las Comunidades Europeas.

Entre las estipulaciones que se recogen en este Anexo hay que hacer referencia al mantenimiento de ciertas disposiciones de los Convenios bilaterales de Seguridad Social entre España y algunos Estados comunitarios, aparte de los preceptos ya mencionados anteriormente en materia de prestaciones familiares. Estas disposiciones se van a referir: 1.º) al cómputo de períodos cotizados en un tercer Estado, en determinadas circunstancias, para la totalización de las prestaciones; 2.º) a la exportación del pago de las prestaciones a un tercer Estado, si esto es posible para los nacionales del Estado que debe abonarlas; y 3.º) en el convenio con Portugal, además, la posibilidad de cobrar la prestación de desempleo en el otro Estado, si se obtiene la autorización previa (39).

Aparte de estas disposiciones, cuyo mantenimiento expresamente se recoge en el Acta de Adhesión, hay que interpretar que a tenor del artículo 6 del Reglamento 1.408/71, la normativa comunitaria sobre Seguridad Social de los trabajadores migrantes ha sustituido a los Convenios bilaterales suscritos por España con dichos Estados miembros de las Comunidades Europeas.

Por último, señalar que, también en este Anexo, se van a recoger las autoridades administrativas españolas encargadas de aplicar las disposiciones comunitarias según cada prestación, y el procedimiento de pago de las mismas, que, en el caso español, es el de «pago directo» al beneficiario de la prestación, sin mediar órganos de enlace, como sucede entre otros Estados miembros (así Alemania-Países Bajos).

3.º) *La Política Social Comunitaria*

En este apartado no se va a establecer ningún período transitorio. Por otro lado, salvo las Declaraciones de la Comunidad Económica Europea sobre

(39) Las disposiciones recogidas en el Anexo I, Parte VIII, que continúan en vigor, son las siguientes:

- a) Convenio España-Italia, de 30 octubre 1979, art. 5, apartado 1 C del art. 18 y art. 23.
- b) Convenio España-Luxemburgo de 8 mayo 1969, apartado 2 del art. 5.
- c) Convenio España-Países Bajos de 5 febrero 1974, apartado 2 del art. 23.
- d) Convenio España-Portugal de 11 junio 1969, apartado 2 del art. 4; apartado 2 del art. 16 y art. 22.

la participación de España y Portugal en la utilización de los recursos del Fondo Social Europeo (FSE) y del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), prácticamente no hay mención alguna sobre la aplicación de las disposiciones comunitarias en materia de política social respecto a España, por lo que debe entenderse que se han asumido todos los actos adoptados por las instituciones de la Comunidad en esta materia, siendo éstos obligatorios para España desde el momento de la adhesión, según el artículo 2 del Acta.

Con el fin de delimitar cuáles eran las zonas españolas y portuguesas que iban a tener la consideración de «regiones de prioridad absoluta», las cuales reciben el 44,5 por 100 del total de los créditos del FSE, el Consejo adoptó una Decisión el 20 de diciembre de 1985 (40), por la cual se atribuyó tal consideración a las regiones autónomas de Andalucía, Canarias, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia y Murcia, más las ciudades de Ceuta y Melilla, y todo Portugal. Esta calificación se va a mantener desde el 1 de enero de 1986 hasta el 31 de diciembre de 1988.

A lo largo de 1986 España ha recibido del FSE más de 48.000 millones de pesetas, lo cual representa el 13,9 por 100 de las ayudas concedidas por este organismo comunitario a los distintos Estados miembros, situando a nuestro país en el cuarto lugar entre los Estados receptores de ayudas, por detrás de Italia (21,7 por 100), el Reino Unido (16,2 por 100) y Francia (14,8 por 100). Estas ayudas recibidas por España representan casi el 61 por 100 de las cantidades solicitadas por las instituciones de nuestro país (41).

A la vista de estos datos, puede hacerse una valoración positiva del tratamiento recibido del FSE en este primer año de pertenencia a las Comunidades Europeas, aunque esto no haya sido suficiente para combatir la evolución del paro en España (42).

Nuestra integración ha supuesto la modificación de diversas normas comunitarias sobre el funcionamiento del FSE, que se introducirán a finales de 1985, antes de hacerse efectiva nuestra adhesión. Entre estas disposiciones cabe señalar la Decisión de la Comisión de 20 de noviembre de 1985, por la que se modifican las orientaciones para la gestión del FSE para los ejercicios

(40) DOCE, L375, 38-12-1985, pág. 40.

(41) Estos datos han sido extraídos del *Vigésimo Informe General sobre la actividad de las Comunidades Europeas en 1986* (pág. 210) y del *Balance del primer año de la adhesión de España a la CEE*, publicado por la Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas (págs. 391 y sigs).

(42) Una valoración de las ayudas recibidas del FSE se encuentra en P. DE EUSEBIO RIVAS: «El Fondo Social Europeo: balance y resultados para España», en *Relaciones Laborales*, núm. 11, noviembre de 1986, págs. 209 y sigs.

1986 a 1988 (43); el Reglamento (CEE) núm. 3.823/85 del Consejo, de 20 de diciembre de 1985, que modifica el Reglamento (CEE) núm. 2.950/83 relativo a las funciones del FSE (44); la Decisión del Consejo de igual fecha antes mencionada, y dos decisiones de la Comisión de 23 de diciembre de 1985 sobre cuantías de las ayudas para la contratación y el empleo y la ampliación de los plazos de solicitudes de ayudas para España y Portugal (45). Paralelamente, por parte española, se aprobará el Real Decreto 2.404/1985, de 27 de diciembre, por el que se dictan normas en relación con el Fondo Social Europeo.

También hay que destacar la entrada de representantes españoles en los distintos Comités comunitarios que se ocupan de temas relativos a la Libre Circulación de Trabajadores, Seguridad Social y desarrollo de la Política Social Comunitaria. Esta introducción se realizará de acuerdo con los artículos 386 a 391 del Acta de Adhesión y los Anexos XXXIII y XXXIV del mismo.

Por último, respecto a las modificaciones del Derecho español, como consecuencia de la recepción de la normativa social comunitaria, hay que mencionar las disposiciones introducidas en materia de condiciones de seguridad de los trabajadores en el centro de trabajo, fundamentalmente en los sectores de la minería y aquellos que están expuestos a agentes químicos. Se pretende así conseguir un nivel equiparable en las condiciones de trabajo de los trabajadores españoles con los trabajadores de otros Estados comunitarios, aunque la serie de fatídicos accidentes laborales ocurridos en la minería española en el último trimestre de 1987 hacen dudar que se hayan puesto en práctica. Entre otras normas se encuentran:

- La Orden Ministerial de 19 de marzo de 1986, por la que se establecen normas complementarias para el desarrollo y ejecución del Real Decreto 3.255/1983, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto del Minero, en materia de Seguridad e Higiene.
- La Orden Ministerial de 31 de marzo de 1986, por la que se modifica el artículo 13, sobre control médico preventivo de los trabajadores, de la Orden de 31 de octubre de 1984, por la que se aprueba el Reglamento sobre trabajos con riesgo de Amianto.
- La Orden Ministerial de 9 de abril de 1986, por la que se aprueba el Reglamento para la prevención de riesgos y protección de la salud de los

(43) *DOCE*, L317, 28-11-1985, pág. 37.

(44) *DOCE*, L370, 31-12-1985, pág. 23.

(45) *DOCE*, L374, 31-12-1985, págs. 65 y 66.

trabajadores por la presencia de cloruro de vinilo monómero en el ambiente de trabajo.

- El Real Decreto 1.403/1986, de 9 de mayo, por el que se aprueban las normas sobre señalización de seguridad en los centros y locales de trabajo.

IV. CUESTIONES PENDIENTES

Hay algunos temas de carácter socio-laboral sobre los cuales no se ha pronunciado el Acta de Adhesión de España a las Comunidades Europeas o que, estableciéndose algunas previsiones, aún no han sido desarrollados.

Así, en primer lugar, nos encontramos con la incorporación de España al Sistema Europeo de Compensación de Ofertas y Demandas de Empleo (SEDOC), respecto a la cual el artículo 59 del Acta de Adhesión sólo establece que España y los demás Estados miembros adoptarán, con la ayuda de la Comisión, las medidas necesarias para hacer extensivo este Sistema a nuestro país, fijándose como fecha tope el 1 de enero de 1993, momento en que termina el período transitorio en materia de Libre Circulación de Trabajadores. Hasta la fecha no se ha adoptado ninguna medida, con lo cual España permanece aún fuera del Sistema SEDOC, lo que dificulta la realización efectiva de la segunda prioridad en el empleo de los trabajadores españoles en otros Estados comunitarios, como ya se había indicado, la Delegación española que intentó, sin éxito, la incorporación inmediata desde el momento de la adhesión (46).

Pero el bloque más importante de temas pendientes en esta materia es la adaptación de nuestro Ordenamiento Jurídico Laboral a las Directivas que desarrollan la Política Social Comunitaria. Entre éstas, las más importantes son las referentes a la protección de los trabajadores en casos de despidos colectivos, traspaso de empresas e insolvencia del empresario.

La Directiva 75/129/CEE, de 17 de febrero de 1975, *relativa al acercamiento de las legislaciones de los Estados miembros sobre despidos colectivos*, establece la obligatoriedad de consultar a los representantes de los trabajadores antes de iniciar un proceso de reducción de plantilla y la justificación, por parte del empresario, de la adopción de una medida de este tipo. Un proceso similar se recoge en el artículo 51 del Estatuto de los Trabajadores, pero existen diferencias notables sobre el grado de intervención de la

(46) Ver II, 1.º b), Postura española y situación de los trabajadores españoles en las Comunidades Europeas, de este mismo trabajo.

autoridad laboral, que hacen preciso adaptar nuestro Ordenamiento al comunitario (47).

Otra disposición comunitaria que es necesario tener en cuenta es la Directiva 77/187/CEE, de 17 de febrero de 1977, *referente a la armonización de las legislaciones de los Estados miembros relativos al mantenimiento de los derechos de los trabajadores en caso de traspaso de empresa, de establecimiento o de parte del establecimiento*. En este caso, se establece una responsabilidad solidaria entre el nuevo y el antiguo empresario, pero esta garantía ya está recogida en el artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores, por lo que no es necesario modificar nuestro Derecho.

A las anteriores, hay que añadir la Directiva 80/987/CEE, de 20 de octubre de 1980, *sobre armonización de las legislaciones de los Estados miembros relativas a la protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empleado*. En estos casos, el trabajador español puede acudir al Fondo de Garantía Salarial para cobrar los salarios pendientes de pago; pero será necesario introducir modificaciones en la Ley General de Seguridad Social para que no se vean afectadas las prestaciones en beneficio del trabajador en caso de incumplimiento del empresario de sus obligaciones de cotización con la Seguridad Social, que debe garantizarse de acuerdo con la Directiva comunitaria.

También deberán introducirse en nuestro Ordenamiento Jurídico Laboral las garantías necesarias para la efectividad del principio de igualdad entre hombres y mujeres recogido en el artículo 119 del T. CEE, tanto en las condiciones de trabajo (remuneración, promoción, etc.), como en el acceso al trabajo, partiendo de los artículos 16 y 28 del Estatuto de los Trabajadores, y del propio artículo 14 de la Constitución española (48).

Por último, no se recoge en el Acta de Adhesión ninguna disposición referente a los trabajadores fronterizos, que trabajan en un Estado miembro, pero conservan su residencia en el Estado de origen (49), ni sobre los

(47) Véase J. LÓPEZ LÓPEZ: «La aplicación de las normas comunitarias al Ordenamiento laboral español: la Directiva de 17 de febrero de 1975 sobre despidos colectivos», en *Revista española de Derecho del Trabajo*, núm. 27, 1986, págs. 343 y sigs.

(48) Sobre la igualdad de trato entre hombres y mujeres puede verse M. RODRÍGUEZ PIÑERO: «La igualdad de remuneración entre trabajadores y trabajadoras y el artículo 119 del Tratado de Roma», en *Relaciones Laborales*, núm. 1, enero de 1986; y M. C. ORTIZ LALLANA: «El principio de igualdad salarial y las discriminaciones indirectas por razón del sexo en el Ordenamiento comunitario en España», en *Revista española de Derecho del Trabajo*, núm. 29, 1987, págs. 71 y sigs.

(49) Véase A. ORTIZ-ARCE DE LA FUENTE: «El régimen jurídico de los trabaja-

trabajadores de temporada, a pesar del importante volumen de trabajadores españoles que todos los años se desplazan a Francia con ocasión de la vendimia (50).

V. CONCLUSIONES

No cabe duda que hay que celebrar la culminación de nuestro proceso de adhesión a las Comunidades Europeas, consiguiéndose así la deseada integración de España en Europa. Pero en el capítulo social que se ha examinado a lo largo de este trabajo se puede apreciar un tratamiento insuficiente respecto a los trabajadores españoles que se desplacen a otros Estados de la Comunidad para ejercer en él un puesto de trabajo. Nuestra Acta de Adhesión va a recoger todos los períodos transitorios impuestos por la delegación comunitaria, sin haberse conseguido ninguna reducción de los mismos, en materia de Libre Circulación de Trabajadores y en cuanto a las prestaciones familiares de Seguridad Social cuando los miembros de la familia del trabajador permanecen en el Estado de origen. No obstante, si es preciso poner de manifiesto que, por lo menos, los trabajadores españoles que se encontraban ejerciendo un puesto de trabajo en un Estado de la Comunidad en el momento de la adhesión, o que lo hayan conseguido con posterioridad, van a disfrutar de los beneficios del principio comunitario de igualdad de trato desde el mismo momento de la adhesión, sin que pueda darse ninguna discriminación por razón de la nacionalidad en las condiciones de estancia y empleo en ese Estado comunitario.

Por otro lado, la introducción de los principios de la Política Social Comunitaria en nuestro Ordenamiento traerá consigo, aunque esto todavía tardará algún tiempo en realizarse, la equiparación de las condiciones de empleo y de trabajo entre los trabajadores españoles y los trabajadores de los demás Estados comunitarios. El objetivo final de esta Política Social es la consecución de una auténtica Europa de los ciudadanos, pero la realización de este objetivo dependerá del grado de integración que alcancen los Estados miembros de las Comunidades Europeas y, fundamentalmente, de la realización del mercado único previsto por el Acta Unica Europea para el año 1992.

dores fronterizos en el marco de las Comunidades Europeas», en *Revista de Instituciones Europeas*, 1982, núm. 1, págs. 9 y sigs.

(50) Según datos del Instituto Español de Emigración, la emigración de temporada a Francia en 1986 ascendió a más de 60.000 personas; respecto a las cuales se les aplica el Acuerdo complementario entre España y Francia relativo a los trabajadores de temporada de 25 de enero de 1961.

LA LIBERTÉ DE CIRCULATION DES TRAVAILLEURS. LA POLITIQUE SOCIALE DANS L'ACTE D'ADHÉSION DE L'ESPAGNE ET DU PORTUGAL AUX COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

RESUME

Le présent travail se propose d'analyser les répercussions sur les travailleurs espagnols de l'Acte d'adhésion de l'Espagne aux Communautés européennes. On aborde dans ce sens les trois questions fondamentales qui composent le chapitre social de l'adhésion de l'Espagne: 1) la libre circulation des travailleurs; 2) la sécurité sociale des travailleurs migrants, et 3) la politique sociale communautaire. A leur tour, ces sujets ont été étudiés en trois phases différentes: 1) les problèmes que posait l'adhésion de l'Espagne aux Communautés européennes dans ces thèmes, en raison du nombre important de travailleurs d'origine espagnole installés dans certains Etats membres de la Communauté; 2) les solutions qui ont été indiquées dans l'Acte d'adhésion en cette matière, avec une attention particulière pour l'imposition de diverses périodes transitoires en matière de libre circulation de travailleurs et dans l'application des communautaires de la Sécurité sociale (bien qu'ici seulement en matière de prestations familiales concernant uniquement les travailleurs espagnols déplacés dans un autre état de la Communauté), et 3) énumération de quelques questions pendantes que l'Acte d'adhésion n'a pas résolues, essentiellement sur l'impact que les principes de la Politique sociales communautaire devront sur la législation espagnole du travail. Les conclusions indiquent le maintien d'une situation discriminatoire pour les travailleurs espagnols qui veulent accéder au marché du travail d'un autre Etat communautaire et l'application de l'égalité de traitement pour les Espagnols qui étaient déjà installés dans un Etat membre au moment de la signature de l'Acte d'Adhésion.

FREEDOM OF MOVEMENT OF LABOUR AND SOCIAL POLICY IN THE PROTOCOL OF ACCESSION OF SPAIN AND PORTUGAL TO THE EUROPEAN COMMUNITIES

ABSTRACT

This study seeks to analyse the effect on Spanish workers of the Protocol of Accession of Spain to the European Communities. In this context, three fundamental issues are dealt with which make up the social area of Spain's accession: 1) the free movement of labour; 2) social security of migrant workers, and 3) Community social policy. These issues have in turn been studied in three different stages: 1) problems raised in this area by Spain's accession to the European Communities, owing to the large number of workers of Spanish origin living in some Community member States; 2) solution which have been included in the Protocol of Accession in this area, with special reference to the imposition of various transition periods as regards the free movement of workers and the application of the Community Social Security regulations (although this only affects family services for Spanish workers who have moved to another Community State), and 3) the formulation of certain questions still pending that have not been settled by the Protocol of Accession, the main one of these being the impact which the principles of the Community Social Policy are to have on Spanish Labour Law. The conclusions point to a situation of discrimination towards Spanish workers attempting to gain access to the labour market of another Community and the application of equality of treatment for Spaniards already settled in a member State at the time of signing of the Protocol of Accession.

NOTAS

