

POLITICA SOCIAL DE LA UNION EUROPEA

Por JUAN MALDONADO GAGO

SUMARIO

1. ¿DÓNDE ESTÁS, BELEROFONTES? 2. LA LÓGICA CAPITALISTA EN LA CONSTRUCCIÓN EUROPEA. 3. LA EVOLUCIÓN DE LAS COBERTURAS SOCIALES.

1. ¿DONDE ESTAS, BELEROFONTES?

Dicen las escrituras de los mitos actuales que la Europa de la unión no existe, que la apariencia que muestra no va más allá de una sacralizada ilusión colectiva, de una tenue veladura para ahuyentar los temores que produce su exacta realidad, que no es otra que la reencarnación contemporánea de la Quimera; y, dicen también, que ésta, mutable como todo lo intangible, adquiere las formas que más precisa para seguir, sin desprenderse del acervo de sus ancestros, retozando por las colinas de la Historia, siempre roldana y esquiva, dejando en suspenso el encuentro con su fatalidad, con aquel Belerofontes al que Bocaccio dibujara como «un joven destacado por su ilustre belleza y famoso por su gran virtud».

Su padre fue Tifón, en el que los más conspicuos y exagerados mitólogos, desde hace ya algún tiempo, no vieron sino al propio sistema capitalista, camuflaje más que útil, pues dicen, le permite encubrir sus gigantescas proporciones emergidas desde las profundidades medievales, capaces de tocar el cielo y extenderse de oriente a occidente apoyado en las víboras que tiene por piernas, y auxiliado por cada una de las cien serpientes que tiene por dedo, e igualmente capaz de expulsar fuego por aquellos ojos que culminan su cuerpo alado. Entre los episodios más memorables que de él se cuentan, hay uno que los «tinofólogos» más apasionados no dejan de cantar a cada ocasión que pueden: fue aquél en que cortó los tendones a la diosa Razón, suprema divinidad ilustrada que se apareció a los hombres para despertarlos.

Su madre, Equidna o Equirea, de natural un monstruo con cuerpo de mujer y cola de serpiente, fue identificada por cobijar sus formas mediante la apariencia de lo que llamamos naciones-estados. Algunos sabios han querido ver en estas aparien-

cias algo más de la mujer que de la serpiente y, a causa de ello, la han cortejado intelectualmente, y han dado a la luz memorables páginas de alta estima sobre este parecer. A otros les sedujo más la serpiente.

De semejante conjunción, insisten, procede la quimérica Europa, cuya cabeza de león, cuerpo de cabra y traseras de serpiente, han sido matadas en las tres agobiantes aflicciones que padece la tenida por Unión Europea cuando a esta ilusión colectiva se le aplica el bisturí político: corresponden, respectivamente, al llamado déficit democrático, que no deja de ser una parálisis en los supuestos de necesaria legitimación; al rubor y vergüenza que produce la incapacidad para andar con unos mínimos morales en la política exterior, y, por último, a una cuestión no por menor menos importante, como es a la frondosa y equívoca polisemia con que se colorea la llamada política social.

Mientras llega la epifanía de Europa, algunos desesperados llenos de buena voluntad, vienen labrando desde hace algunos años medidas insuficientemente sustitutorias del plomo liberador que debiera el prometeico Belerofontes introducir en la garganta del monstruo. Es una tarea lenta y fatigosa, pero seguro, siguen diciendo, que merece la pena.

2. LA LOGICA CAPITALISTA EN LA CONSTRUCCION EUROPEA

Entendida de forma más prosaica y cercana, la Unión Europea es el precipitado actual de todas las ilusiones, frustraciones, éxitos, etc., que han ido sucediéndose desde que a principios de los años cincuenta se firmara en París el tratado constitutivo de la primera organización comunitaria, la CECA, hasta la firma del Tratado de Maastricht, en febrero de 1992. Ya en aquella primera organización se establecía, en el marco de los considerandos, la modalidad que habría de conducir hasta ahora a las voluntades comunitarias: «conscientes de que Europa sólo se construirá mediante realizaciones concretas, que creen, en primer lugar, una solidaridad de hecho, y mediante el establecimiento de bases comunes de desarrollo económico».

Al abrigo del triunfo funcionalista en el método de construcción europea —el «método» Monet o «federalismo funcional»—, alcanzar la solidaridad positiva sobre la idea de que las bases comunes son las del desarrollo económico constituía una declaración programática absolutamente coherente en el marco de la economía capitalista europea. El logro de las realizaciones concretas significaba que el tiempo de cristalización de los objetivos unitarios, más allá de lo meramente económico, estaban siendo prefijados lejana y subsidiariamente, muy a pesar de los propósitos signados en el Tratado de Roma, donde la voluntad por «sentar las bases de una acción cada vez más estrecha entre los pueblos europeos», así como el «asegurar mediante una acción común, el progreso económico y social de sus respectivos países, eliminando las barreras que dividen Europa», y tener «como fin esencial de sus esfuerzos la constante mejora de las condiciones de vida y de trabajo de sus pueblos», fuera el frontispicio que orlaba la idea constructiva.

Este conjunto de propósitos tendría que ser alcanzado en el marco del sistema capitalista europeo sin otro apoyo institucional que una serie de instituciones comunitarias que no permitían, ni remotamente, establecer algún paralelismo entre una economía nacional y sus instituciones y una economía comunitaria y las suyas. La asimetría entre las diversas comunidades estatales y la Comunidad Económica en construcción, mostraba dos espacios no comparables. De esta manera, la construcción europea —como implícito proyecto político en el Tratado de Roma— no se inicia estrictamente en la lógica del capitalismo, pues a éste se le mutila del necesario aparato político que le acompañe. La CEE avanzará, pero su lógica va a contrapelo. Incluso hoy, con el Tratado de Maastricht vigente, la Unión no deja de ser, como dice La Pèrgola, una Liga de Estados sostenida por una colectividad democrática de hombres que gozan de la doble nacionalidad, la propia y la europea (1).

La Historia enseña como primera lección que la construcción de los estados europeos no es pensable fuera del desarrollo capitalista. En ellos, las economías nacionales en cuanto subsistemas económicos, han contado necesariamente con el aparato político del Estado para desarrollar aquellas relaciones sistémicas que necesariamente se dan entre la estructura económica y la estructura política como para que el conjunto total alcance un nivel tal de interrelación cuya consecuencia más afortunada y loable, después de siglos de interacción, ha sido la mejora de las condiciones sociales y culturales de las poblaciones; hasta el punto de que tales relaciones han devenido históricamente y en su grado más sublime, en la cristalización de las mismas como Estado del bienestar. Un artilugio político, por otra parte, que refleja intensamente lo que venimos diciendo, y que responde y se explica en lo que Paramio ha llamado, para la fase keynesiana, «el círculo virtuoso»: «el déficit público creaba demanda solvente para una industria competitiva, que a su vez invertía y generaba empleo para responder a esa demanda, y de las ganancias empresariales e individuales surgían los recursos fiscales que permitirían al Estado mantener el control del déficit, y a la vez financiar una serie de servicios públicos que, al elevar la calidad del capital humano, reforzaban la competitividad empresarial» (2). En el proceso de construcción europea no ha habido un grado de interrelación sistémica que permitiera una interconexión o aproximación similar entre la economía y la política al que ha existido en el seno de los estados particulares por las razones antes aducidas, y esto sí que constituye un auténtico déficit político que ha de ir saldándose lentamente.

De todo lo anterior es extraíble una deducción, cuya evidencia ha sido corroborada por la experiencia hasta hoy, cual es que no es concebible que allí donde no se ejercite la política como respuesta global a las demandas de los ciudadanos pueda tener cabida el subgénero de la política social. Podrán existir programas sociales para

(1) A. LA PÈRGOLA: *Los nuevos senderos del federalismo*. CEC, Madrid, 1994, pág. 189.

(2) M. CABRERA, SANTOS JULIÀ y P. MARTÍN ACEÑA (Comps.): *Europa 1945-1990*. E. Pablo Iglesias, Madrid, 1992, pág. 152.

los que estén en «medio del arroyo» o medidas sociales de distinto género, ayudas familiares, la máxima cobertura en la protección laboral, etc., pero no una política social concebida universalmente. Eso no entra en la lógica capitalista hasta que el sistema adquiere la madurez precisa y hace del compromiso de la negociación y el respeto de los pactos, un recurso consensuado por los actores sociales y al que el Estado no es ajeno. Esto no entra en la construcción europea, al menos hasta hoy; de ahí que en la peculiar lógica constructiva, la subsidiariedad bajo la que se articula la política social, sí sea coherente con todo el armazón constructivo.

Esto no empece para que, exhortativamente, los textos comunitarios, desde sus orígenes, alberguen razones y buenas voluntades sobre ciertos aspectos sociales, pero no más allá. Pretender que en los mismos hubiera algo parecido al concepto de política social que, por ejemplo, sostiene Marshall cuando con él se refiere a la política de los gobiernos respecto a aquellas actuaciones que tienen impacto directo en el bienestar de los ciudadanos a través de proporcionarles servicios o ingresos por medio de «la seguridad social, la asistencia pública, los servicios sanitarios y de bienestar y la política de vivienda» (3), es creer que Belerofontes ya ha llegado enarbolando los idealizados imperativos de la Justicia social que lleve a los hombres a la posibilidad de su autorrealización libre y plena. Obviamente, la perspectiva normativa de la política social se atiene idealmente a la evitación de cuantas in-comodidades y miserias se opongan a semejantes objetivos como una exigencia moral y política que no puede entenderse subsidiaria y melifluamente.

3. LA EVOLUCION DE LAS COBERTURAS SOCIALES

Una mezcla de eurooptimismo y de propensión a englobar todo lo que suene a social —ya sea el espacio común de las relaciones laborales, sea el derecho social comunitario, sea el diálogo entre los actores sociales, etc., y en definitiva todo aquello que tenga una dimensión social— bajo el epígrafe de política social ha distorsionado los objetivos específicos de la política social en las Comunidades, quizás debido a la relativa estrechez del campo cuando se habla de lo social, a lo que más tarde tendremos oportunidad de aludir. Remontarse a los primeros orígenes en busca del sello que garantice la inequívoca política social de los socios comunitarios es tanto como tener desenfocada la lente.

Estrictamente, y al margen de los preceptos o normativas que desde el Tratado de Roma se hallan dado en orden a la regulación de la relaciones laborales, y sin que ello suponga ningún exceso tampoco, la política social comunitaria ha sido más bien nula. Incluso la cantada Carta Social Europea, aprobada en 1989 con el voto en contra del Reino Unido, no deja de ser una solemne proclamación de aquellos derechos sociales que se cobijan en el seno de las relaciones laborales: libertad de

(3) T. H. MARSHALL: *Social Policy*, Hutchinson, Londres, 1965, pág. 7.

asociación, contratación colectiva, derecho de huelga, promoción en los procedimientos de conciliación y arbitraje para la prevención de los conflictos laborales, el derecho a la información, consulta y participación de los trabajadores, etc., así como derechos de la tercera edad y de los minusválidos.

En este sentido, la Fundación Social Italiana CENSI (Centro Studi Investimenti Sociali), en el Informe emitido en 1991 sobre «La Europa de lo social» (4), resaltaba tres límites significativos en el tratamiento de lo social en la Europa comunitaria y que reflejan el proceso de separación entre las demandas de preocupación social en las distintas sociedades comunitarias y la capacidad de hacer una oferta política adecuada:

1.º uno de estos límites (hacíamos alusión a él más arriba) tiene que ver con la relativa estrechez del campo cuando se habla de lo social: de hecho, aparece vinculado, fundamentalmente, a las necesidades ligadas al empleo, la formación profesional, la higiene y seguridad en el trabajo, en una palabra a todo aquello que puede ser definido como lo social en el trabajador, y de modo particular del trabajador asalariado;

2.º un límite unido a la consideración preferente de los temas sociales bajos: se habla a menudo de nueva pobreza, de marginalidad, de minusválidos, de emigrantes, mientras que el hecho social se ha desarrollado notablemente en la realidad, se ha articulado en segmentos sucesivos, se ha entremezclado con comportamientos de la clase media y media-alta, convirtiéndose incluso en sofisticado;

3.º un límite ligado a los vínculos de unanimidad en las decisiones, lo que, frecuentemente, ha obligado a las instituciones comunitarias a moverse y actuar dentro de un marco mínimo, pero compartido, incluso cuando quizá habrían debido darse respuestas en términos más amplios».

En definitiva, se asiste, pues, «a una especie de proceso de separación entre la demanda de preocupación social, que surge de forma directa o indirecta del cuerpo de cada una de las sociedades europeas, y la capacidad (y la posibilidad) de hacer una oferta política adecuada. Esta separación necesita ser expresada, reconocida, medida, para dar nuevo empuje a la cultura sobre asuntos sociales de todos los protagonistas, sean sujetos de la sociedad político-institucional, o simples actores de la sociedad civil» (5).

El Tratado de Maastricht ha venido a dar una respuesta que, aunque insatisfactoria ante lo que era denunciado hasta hace poco, es algo que lo justifica como esperanzador, a la vez que marca un punto de inflexión en el tratamiento de lo social, porque hasta ese momento, los antecedentes habidos desde los orígenes comunitarios, eran mínimos. Ya, antes del Tratado de Roma, un Comité de expertos de la CECA, había concluido que la «intervención en política social no era un componente

(4) CENSI: *Construir Europa*. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S. A., Madrid, 1991.

(5) *Ibidem*. pág. 20.

necesario para lograr la integración europea» (6). A partir de aquí, no extraña la posición minimalista de los textos legales comunitarios, tal como puede verse en la raquítica expresión que a la política social dedica el Tratado de Roma, pero que no obsta para que los más irredentos optimistas, sentencien que el Título III constituye una política social en sí. Es cierto que su artículo 3.i), al establecer «la creación de un Fondo Social Europeo con objeto de mejorar las posibilidades de empleo de los trabajadores y contribuir a la elevación de su nivel de vida» encaja entre los márgenes de lo que una política social de indefinido espectro pudiera entender, si no fuera porque la filosofía social que informa el Título Tercero de la Tercera Parte, responde al limitado encargo de fomentar «dentro de la Comunidad, las oportunidades de empleo y la movilidad geográfica y profesional de los Trabajadores» (art. 123).

Dentro de este Título III, las llamadas disposiciones sociales constituyen un simple monumento exhortatorio que no encuentra reflejo en la voluntad política para hacer efectivo su contenido. De esta manera, el artículo 117, refiere la necesidad de promover la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores a fin de alcanzar su equiparación, en la medida en que el progreso, por una parte, sea una causa del éxito del mercado común, lo que, sin duda, favorecerá la armonización de los sistemas sociales, y, por otra, por la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas. Pero el alcance que en la esfera de la política social pudiera haber tenido el artículo 117 está delimitado por el 118 CEE, que establece los ámbitos donde la Comisión promoverá una estrecha colaboración entre los Estados en materia tales como el empleo, el derecho del trabajo y las condiciones del trabajo, la formación y perfeccionamientos profesionales, la seguridad social, la protección contra los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales, la higiene en el trabajo, el derecho de sindicación y las negociaciones colectivas entre empresarios y trabajadores.

La materialización de este clima solidario tendrá ciertas oportunidades de hacerse realidad, y merecen la pena hacer referencia a la Resolución del Consejo de enero de 1971 y a la Conclusión de junio de 1984 (7). La primera de ellas, relativa a un programa de acción social, puede diseccionarse en dos apartados: en uno de ellos se marcan los objetivos a lograr y cuya filosofía responde a la necesidad de emprender «una acción vigorosa con objeto de alcanzar las finalidades sociales de la unión europea, por etapas sucesivas, para conseguir los grandes objetivos siguientes: realización del pleno y mejor empleo a nivel comunitario, nacional y regional, condición esencial de una política social eficaz; mejora de las condiciones de vida y de trabajo que permita su armonización en el progreso; participación creciente de los interlocutores sociales en las decisiones económicas y sociales de la Comunidad y de los trabajadores en la vida social de las empresas».

(6) ILO: *Studies and Reports (New Series)*, núm. 46, *Social Aspects of European Collaboration*, Geneva, 1956. Citado por R. NIELSEN y E. AZYSZCZAK: *The Social dimension of the European Community*, Handelsehskolens Forlag, Copenhagen, 1991, pág. 16.

(7) Puede consultarse el *Derecho Social de las Comunidades Europeas*, Tecnos, Madrid, 1989.

El otro apartado de la misma Resolución recoge la cautela del propio Consejo para alcanzar tales objetivos, proponiendo al efecto «medidas comunitarias o mediante la determinación comunitaria de objetivos para las políticas sociales nacionales, sin tratar por ello de solucionar de una manera uniforme todos los problemas sociales, ni transferir a nivel comunitario responsabilidades asumidas más eficazmente en otros niveles». El reflejo de estas cautelas se transparenta en la parálisis comunitaria ante cualquier demanda en el campo de la política social, especialmente durante los setenta, en los que la ausencia de una voluntad política entre los Estados miembros cuenta como el factor determinante. Como ha escrito Vogel-Polsky, las razones para el fracaso de la Comunidad en el desarrollo de un coherente derecho social tiene simultáneamente una dimensión política y legal: «La cuestión asumió una naturaleza dialéctica: por una parte, los Tratados no dan a los cuerpos comunitarios el poder para crear un nuevo orden social a nivel supranacional, el cual sería independiente de los órdenes legales nacionales. Pero por otra parte, el artículo 117 CEE lleva a suponer que los Estados miembros están comisionados a promover el progreso social con métodos de una política social comunitaria» (8).

En cuanto a la Conclusión de 1984 constituye, hasta entonces, el gesto formal más firme y claro de por dónde se iniciaba a caminar en el terreno de la política social, pues el mismo significa un cambio de perspectiva radical en la manera de contemplar el éxito comunitario, que se cifra en el necesario giro hacia la cohesión social por la vía de la política social. Así, expresará el Consejo que «la Comunidad no podrá reforzar su cohesión económica frente a la competencia internacional si, al propio tiempo, no refuerza su cohesión social. La política social deberá pues desarrollarse, a nivel de la Comunidad, en el mismo concepto que la política económica, monetaria e industrial... El éxito de una buena política económica es una condición esencial para el establecimiento de una política social adecuada. Una política social eficaz constituye un soporte necesario de la política económica» (9).

En medio de la Resolución y de la Conclusión quedó el intento francés de 1981 por edificar el Espacio Social Europeo sobre tres grandes áreas, el empleo, el diálogo social y la protección social. La desactivación progresiva de esta idea al calor de los vientos ideológicos del momento la convirtió en una simple referencia más.

Pese a la voluntad de la Comisión por traer al primer plano de la política social el tema de la seguridad social como ámbito de convergencia para los Estados comunitarios, el Acta Unica Europea, signada en febrero de 1986, no previó nada en tal materia. Es bien cierto que se añadieron artículos al Tratado de Roma, como el relativo al espacio interior sin fronteras para los factores de producción. Y que, incluso la adición del artículo 118.A) se aproxima a los aspectos que más han de ajustarse a las provisiones de la política social, en cuanto voluntad de mejora y armonización de las condiciones del medio de trabajo para proteger la seguridad y

(8) E. VOGEL-POLSKI: *L'Europe Sociale 1992- Illusion, Alibi ou Réalité*, Bruxelles, 1989.

(9) Nos remitimos a la nota 7.

la salud de los trabajadores y, para lo cual, el Consejo, por mayoría cualificada, y a propuesta de la Comisión, adoptará mediante directivas, las disposiciones que habrán de aplicarse progresivamente. Todo ello sin perjuicio de que cada Estado adopte medidas de mayor protección de las condiciones de trabajo que sean compatibles con el Tratado.

Igualmente, la adición del 118.B), establece la disposición de la Comisión para «desarrollar el diálogo entre las partes sociales a nivel europeo, albergándose así la posibilidad de establecer relaciones basadas en acuerdos entre dichas partes».

Pero, no obstante, aunque el artículo 118.A) establezca la mayoría relativa en el Consejo de Ministros cuando éste legisla, a diferencia de la unanimidad exigida en los textos anteriores, esta capacidad no concierne a la Seguridad Social, pues el artículo 121 del Tratado de Roma, hoy vigente en el Tratado de la Unión, requiere la unanimidad del Consejo para delegar en la Comisión la facultad de aplicar medidas comunes, «en especial por lo que respecta a la seguridad social de los trabajadores migrantes». Esto no significa otra cosa que la renuncia de los Estados miembros a toda política común sobre Seguridad Social. Como explica J. P. Dumont, los doce sistemas europeos de protección social persisten en mantener las competencias reservadas a cada Estado y a todo lo más que se avienen es a mantener oficialmente la confianza en el mercado y si ha de haber armonización, la misma resultará del funcionamiento del gran mercado común (10).

Con respecto a la armonización de la Seguridad Social, a raíz del AUE, señala el mismo autor, las posiciones diversas que manifestaron algunas de las instituciones comunitarias más relevantes. Así, la Confederación Europea de Sindicatos, estimaba que, mientras la Comisión no formulara proposiciones eficaces para rematar el mercado interior, debería presentar proposiciones en vista a una estrategia común en el dominio de la política social. Igualmente el Parlamento Europeo se pronunció por una armonización progresiva, adoptando en 1986 el Informe de la Sra. Maig-Weggen, de los Países Bajos, donde se constatan las enormes disparidades entre los regímenes, falseándose el régimen de concurrencia, especialmente en lo que concierne a su financiación, y estimándose que el mercado interior no podrá realizarse sino después de la armonización de los regímenes de la Seguridad Social, lo que implica las adaptaciones a las nuevas estructuras económicas de otros modos de financiación diferentes de aquellos de las cotizaciones salariales. De ahí que el Parlamento mandara una lista de proposiciones con vistas a la armonización de los regímenes de la SS, para que hubiera un desarrollo paralelo entre el gran mercado interior y la Europa social.

Sin embargo, como dice María José Rubio Lara, «la armonización de los sistemas de Seguridad Social ha sido rechazada por los Estados, quizá por tratarse de una orientación demasiado ambiciosa para el grado de unificación hasta ahora logrado

(10) J. P. DUMONT: *Les Systemes Etrangers de Sécurité Sociale*, Ed. Económica, Paris, véase cap. XIII.

por la Comunidad. Actualmente, las políticas de convergencia gozan de mayor predicamento que la idea de armonización. Esta nueva vía se considera más apropiada para evitar las disparidades y afrontar los problemas comunes planteados por el Mercado Único» (11).

Por parte de la Comisión se manifestó la voluntad de suscitar acuerdos sobre objetivos comunes, tales como la promoción de normas sociales que den lugar a un Código de Seguridad Social, de facilitar los mecanismos para establecer un salario mínimo europeo de lucha contra la pobreza y de suscitar acciones paralelas para hacer frente a las consecuencias sociales, económicas y financieras del envejecimiento de la población europea.

No puede pasarse por alto, ni tampoco exagerarlo, el impacto que la Carta Social Europea supuso entre los Estados comunitarios a partir de la aceptación de la misma por todos en 1989, menos por el Reino Unido, cuyo rechazo por el gobierno de Thatcher estuvo amparado tanto por razones interpretativas del artículo 100.A) y 118.A), como por razones basadas en que algunas provisiones de la Carta Social infringe el principio de subsidiariedad comunitario, aunque, en realidad, los argumentos formales eran la manera thatcheriana de exorcizar «al marxismo que se colaba por la puerta de atrás».

La Carta venía a poner fin a una década de pesimismo en Europa, al socaire de las triunfantes recetas neoliberales en política económica y social. La naturaleza de la misma no presupone que nos hallemos ante un documento normativo de efectos obligatorios, pues ni es comparable a ninguna Directiva comunitaria ni tiene ningún paralelo con ningún acuerdo internacional, y ni siquiera enmendaba en su momento para nada ni el Tratado constitutivo de Roma ni el Acta Única. No es descartable, pese a todo, que, como refieren Ruth Nielsen y Erika Szyszczak, con el tiempo «pudiera ser que el Tribunal de Justicia de la Comunidades Europeas estuviera llamado a determinar el *status* legal de la Carta Social. Entonces, por el artículo 117 CEE, podría ser considerada para proporcionar ayuda interpretativa en las futuras medidas legales de política social» (12). Por ahora y en el marco del artículo 27 de la Carta, la ejecución y aplicación de sus contenidos corresponde exclusivamente a los Estados y no a la Comunidad. Esto ha redundado en una cuestión de subsidiariedad añadida, pues a la que establece explícitamente el Tratado de la Unión, hay que añadirle aquella otra tan celebrada en los ataques neoliberales al Estado del bienestar y que se deriva de la supuesta superioridad de la sociedad civil frente al Estado para afrontar por sus propias vías —las del mercado— el sufragio de las diversas coberturas sociales. El fantasma del «dumping social» ha saltado con ello al primer plano de las cuestiones sociales y, a tenor de las expectativas políticas que marcan un pronunciado giro en las previsiones electorales hacia la derecha, no será descartable

(11) MARÍA JOSÉ RUBIO LARA: «La política social comunitaria y su incidencia en los Estados del bienestar», *Revista de la Facultad de Derecho de la U. Complutense*, núm. 18, 1992, pág. 166.

(12) R. NIELSEN y E. SZYSZCZAK: *The Social Dimension of the European Community*. Handelshøjskolen Forlag, Copenhagen, 1991, pág. 22.

tanto un incremento de la agitación social como un aumento de las prácticas neo-corporativistas.

Esta fue una de las razones que se manejaron para desconfiar de la Europa de Maastricht por las organizaciones sindicales y políticas de izquierdas, aumentado por el recelo provocado al situar fuera del Tratado a la política social y reducirla a un Protocolo que deviene en Acuerdo que lo desarrolla. En el plano estricto de la política social, el Protocolo no supone mayor profundización que aquella que tiene por objeto proseguir en los principios de la Carta Social y traer a primer plano la actualización y vigencia del Título III de la Parte Tercera del Tratado CEE, y que en el Tratado de la Unión, aparece ya como Título VIII, enriquecido, pues, a las originales Disposiciones sociales y al Fondo Social Europeo, se le han añadido el Capítulo III sobre educación, formación profesional y juventud.

Del acervo comunitario heredado por el Tratado de la Unión Europea, sigue acotada la seguridad social a los trabajadores migrantes y solamente es novedoso en el terreno de la seguridad social las referencias que el Título X indica relativas a los aspectos de la salud, destacando la voluntad comunitaria su propensión a impulsar tanto la cooperación en este campo entre los Estados miembros como apoyando la acción de los mismos, especialmente en los programas preventivos, incluido los toxicómanos.

A tenor de lo que decimos hay que entender no sólo el grado de indefinición que se halla en la expresión «protección social adecuada» como objetivo comunitario y que se localiza en el artículo 1 del Acuerdo, sino el reforzamiento cautelar del que se vuelve hacer tutor el Consejo cuando establece que ha de ser por unanimidad sus decisiones en los ámbitos de la «seguridad social y protección social de los trabajadores» (art. 2.3).

En fin, la aflicción que produce la política social, junto a la que causa el déficit democrático del Parlamento y la más desconsiderada y vergonzante de todas, cual es, la política exterior, dan oportunidad no sólo para que se reactualice el sueño de las justas medievales frente al monstruo quimérico, sino a que cada vez se acreciente más la convicción de que los borrosos y tenues perfiles del ansiado y previsto Belerofontes no pueden dejar de identificarse con la personalidad colectiva que forman los pueblos de Europa.