

La política social de la Unión Europea. Su progresión, desarrollo y realidad (Referencia a la transposición a la legislación española laboral).

**Isabel María Camacho Millán**



**UNIVERSIDAD DE ALMERÍA**

**TRABAJO FIN DE GRADO EN  
RELACIONES LABORALES Y  
RECURSOS HUMANOS**

De la alumna

**Isabel María Camacho Millán**

Profesor tutor:

**Dr. Antonio Miguel Cardona Álvarez**

Septiembre de 2014

La política social de la Unión Europea. Su progresión, desarrollo y realidad (Referencia a la transposición a la legislación española laboral).

Isabel María Camacho Millán

## **TRABAJO FIN DE GRADO**

### **LA POLÍTICA SOCIAL DE LA UNIÓN EUROPEA. SU PROGRESIÓN, DESARROLLO Y REALIDAD. (Referencia a la transposición a la legislación española laboral)**

#### **Sumario:**

Abreviaturas .....	3
1.- Objetivo del trabajo y metodología a seguir .....	4
1.1.- Objetivo del Trabajo .....	4
1.2.- Metodología a seguir .....	5
2.- La Unión Europea y su sistema de funcionamiento jurídico-político de proyección en sus Estados miembros .....	6
2.1.- Cronografía de la Unión Europea .....	6
2.2.- La vinculación del Derecho Nacional con el de la UE .....	11
3.- La política social en el seno de la Unión Europea .....	16
4.- Conclusiones .....	31
5.- Bibliografía .....	34
ANEXO (Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores) .....	36

**ABREVIATURAS:**

AA.VV.: Autores Varios

AC: Aranzadi Civil

BOE: Boletín Oficial del Estado

C.E.: Constitución Española

C.E.E.: Comunidad Económica Europea

CE: Comisión Europea

CECA: Comunidad Europea del Acero y el Carbón

CED: Comunidad Europea de Defensa

CESE: Comité Económico y Social Europeo

COM: Comisión de las Comunidades Europeas

Coord.: Coordinador

DO/DOCE/DOUE: Diario Oficial de la Comunidad Europea/Unión Europea.

Edt.: Editorial

EE.UU.: Estados Unidos de Norteamérica

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

Op.cit.: obra citada.

OTAN: Organización del Tratado del Atlántico Norte.

PAC: Política Agrícola Comunitaria

PSC: Política Social Comunitaria

Pág.: Página

Págs.: Páginas

Ref.: Referencia

RJ: Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi

STS: Sentencia del Tribunal Supremo

TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

TJUE: Tribunal de Justicia de la Unión Europea

U.E.: Unión Europea

## **1.- OBJETIVO DEL TRABAJO Y METODOLOGÍA A SEGUIR:**

### **1.1.- OBJETIVO DEL TRABAJO**

El objetivo del presente trabajo es un análisis político y jurídico, fundamentalmente desde la óptica del ámbito del Derecho privado, de la evolución de la política europea y transposición de las distintas normas de la Unión Europea, desde sus inicios, en materia de desarrollo social, procurando dar una visión general de la manera en que el legislador comunitario o de la unión, ha ido evolucionando y tomando en consideración las políticas de desarrollo social para la consolidación del mercado único, así como la forma en que nuestro legislador nacional ha ido convergiendo o separándose de las políticas de la Unión Europea en esta cuestión, significando las normas más relevantes que han sido dictadas en el ámbito jurídico Europeo en materia de desarrollo social. Se trata de dar una visión de la evolución de la Europa de los mercaderes, a la Europa social de los ciudadanos.

En cualquier caso, no se trata de hacer un análisis jurídico del actual marco normativo socio-laboral de Europa o de España. El presente trabajo pretende ser una exposición del cómo, cuándo y hasta dónde, el legislador europeo ha avanzado en el desarrollo social, y el legislador nacional ha ido incorporando a nuestro Derecho interno, la normativa y políticas de la Unión Europea en esta materia de protección social a trabajadores.

Para el desarrollo del presente trabajo, entiendo que hay que empezar por dar una visión general del marco histórico e ideológico de la génesis de la actual Unión Europea, el planteamiento inicial, la evolución hacia aspectos sociales y la creación de Instituciones y declaraciones programáticas y normativas de protección a los trabajadores.

El estudio de toda categoría jurídica que pretende pervivir en el tiempo, ha de contar con un análisis histórico de lo que, en un primer momento, se pretendía, cómo se ha ido desarrollando y concretando el concepto, cómo se estructura en el momento actual. Así analizaremos la concepción y tratamiento del Derecho laboral en el inicio de

La política social de la Unión Europea. Su progresión, desarrollo y realidad (Referencia a la transposición a la legislación española laboral).

**Isabel María Camacho Millán**

la Comunidad Económica Europea para apreciar su evolución y concretar dónde estamos, en políticas y normativas protectoras de los trabajadores de la actual Unión Europea.

Si la Comunidad Económica Europea se basó en el pilar de la libre circulación de trabajadores, tenemos que centrarnos en la concepción de tal derecho inicialmente y su evolución posterior, para apreciar el alcance y desarrollo de los derechos que se reconocen a los trabajadores en la actual Unión Europea.

Una vez analizado el origen y evolución del denominado derecho de libre circulación de los trabajadores y de su desarrollo legislativo, tanto en el ámbito del Derecho Constitutivo de la Unión Europea, como en el del Derecho derivado, fundamentalmente los distintos reglamentos y directivas publicadas, intentaré dar una visión de la tendencia expansiva de las políticas de desarrollo social europeo y de cómo han ido siendo incorporadas tales políticas a la legislación nacional española.

## **1.2.- METODOLOGÍA A SEGUIR**

La metodología que pretendo seguir en el desarrollo del presente trabajo es, fundamentalmente, el método deductivo, aunque con el empleo, limitado pero ineludible, del método teleológico.

En cuanto al método teleológico, se pretende llegar a la interpretación de la norma a través del fin de la misma, buscando en su espíritu, que es la finalidad por la cual la norma fue incorporada al ordenamiento jurídico. Así se pretende interpretar el por qué y el alcance de las distintas disposiciones legales que la hoy Unión Europea ha ido dictando en pos de la protección de los trabajadores para valorar, posteriormente, si esas estructuras y finalidades se han alcanzado en la transposición de tales normas al régimen jurídico español.

Y, por otra parte, y en comunión con el método teleológico, se pretende el uso de un método de carácter deductivo, por el que yendo de lo general (la normativa europea que ha sido dictada en pos de la idea que se ha tenido de protección a los

La política social de la Unión Europea. Su progresión, desarrollo y realidad (Referencia a la transposición a la legislación española laboral).

**Isabel María Camacho Millán**

trabajadores), a lo particular (su transposición en nuestro régimen jurídico nacional, con la valoración del alcance y efectos que han supuesto tal incorporación de la legislación europea a la española), siempre partiendo de los datos generales aceptados (la normativa europea), más que como valederos, como las premisas, para descubrir por medio del análisis puntual, su reflejo en la normativa patria, y comprobar, así, su correspondencia y efectividad.

## **2.- LA UNIÓN EUROPEA Y SUS SISTEMA DE FUNCIONAMIENTO JURÍDICO-POLÍTICO DE PROYECCIÓN EN SUS ESTADOS MIEMBROS**

### **2.1.- CRONOGRAFÍA DE LA UNIÓN EUROPEA**

Sin entrar en un análisis pormenorizado de la génesis de la actual Unión Europea<sup>1</sup>, creo importante concretar la composición actual de los Estados donde se aplica el Derecho de la Unión Europea en materia de política social ateniendo a los trabajadores, pasando a enumerar los hitos históricos<sup>2</sup> de ésta Entidad supranacional a partir de la entrada del siglo XX, refiriendo la situación política y económica de cada momento histórico de la Unión, para la comprensión de la evolución del concepto de la protección de los trabajadores y de las políticas sociales que le atañen en el marco de la Unión Europea.

Tras la Primera Guerra Mundial, que asoló prácticamente a toda Europa, se produjo la decadencia de las llamadas Potencias Europeas<sup>3</sup>, tal circunstancia unida a la

---

<sup>1</sup> Vid. MANGAS MARTÍN, A, partiendo del trabajo desarrollado por el profesor Antonio Truyol en su obra “La integración europea”, Madrid 1999, hace una descripción del origen de proceso histórico de la integración europea, remontándose hasta la Baja Edad Media para ir significando distintas etapas históricas en el proceso, en el capítulo “El proceso histórico de la Integración Europea”, en su obra “Instituciones y Derecho de la Unión Europea”, Edt. Tecnos, Quinta Edición, Madrid, 2005, págs. 33 a 49.

<sup>2</sup> Un resumen de la historia de la Unión Europea puede encontrarse en la página web oficial de la Unión Europea: [http://europa.eu/about-eu/eu-history/index\\_es.htm](http://europa.eu/about-eu/eu-history/index_es.htm)

<sup>3</sup> El Imperio Ruso, formado además del actual territorio de Rusia incluía territorios de los estados bálticos, Ucrania, Bielorrusia, parte de Polonia, Moldavia, el Cáucaso, Finlandia, la mayoría del Asia Central y una parte de Turquía (las provincias de Ardahan, Artvin Iğdir y Kars). El Imperio Autrohúngaro formado por Austria, Hungría, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Croacia Bosnia y Herzegovina y las regiones de Voivodina y el Banato Occidental en Serbia, Transilvania, el Banato Oriental y Bucovina en Rumanía, la parte occidental de Galitzia y Silesia en Polonia y la parte oriental

La política social de la Unión Europea. Su progresión, desarrollo y realidad (Referencia a la transposición a la legislación española laboral).

**Isabel María Camacho Millán**

no incorporación de los Estados Unidos de Norteamérica a la Sociedad de Naciones que nace a raíz del Tratado de Versalles en 1919, y la expulsión del seno de este organismo de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas<sup>4</sup> por la invasión de Finlandia, pergeña un panorama internacional que dista de ser un marco apropiado para la potenciación de una unión supraestatal europea. Como reacción a la situación política internacional que se vive en Europa, un intelectual como Richard Coudenhove-Kalergi, en octubre de 1923, publica un manifiesto en el que plantea el proyecto de una Europa Confederal, que denomina “*Paneuropa*”<sup>5</sup>. De ahí surge un movimiento político e intelectual en el seno de Europa a favor de una unión de estados europeos. Fruto de esa tendencia política fue el discurso del Ministro francés de Asuntos Exteriores Arístides Briand en la Sociedad de Naciones el 5 de septiembre de 1929<sup>6</sup> en pos de la creación de una federación denominada «Unión Europea». A esta idea se sumó, como primer estado europeo, el gobierno de España de Dámaso Berenguer en junio de 1930, pero la gran depresión de 1929 y el consiguiente surgimiento de los nacionalismos, que se convirtieron en fascismos, apagó toda posibilidad de unificación política. Solo hubo una unificación supraestatal en Europa con el acuerdo de los gobiernos de Holanda, Bélgica y Luxemburgo, para la creación del BENELUX, en 1943, en plena Guerra Mundial, que aunque de escasa significación territorial, sí tuvo gran repercusión política y social.

Tras el fin de la Segunda Guerra, el panorama en Europa es, económica, social y políticamente, calamitoso. La realidad geopolítica de la Europa de postguerra es la siguiente: por un lado, un país como Alemania, que tras la guerra, en 1945 es dividido en cuatro sectores controlados por la URSS (la zona oriental), y por Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos (la zona occidental), posteriormente unificados los tres

---

de Galitzia y la Rutenia Transcarpática en Ucrania. El Imperio Otomano formado por la mayoría del actual territorio de Turquía, Albania, Grecia, parte de Serbia, Bosnia, Egipto, Libia, Irak, Georgia, Azerbaijan. Y el Imperio Alemán formado por diversos reinos, ducados, grandes ducados, principados del norte de Europa y colonias.

<sup>4</sup> Tras la revolución bolchevique, en 1917, en el denominado Tratado de Creación de la URSS de 28 de diciembre de 1922, nace el nuevo estado que sustituye al Imperio Ruso.

<sup>5</sup> Vid. <http://enciclopedia.us.es/index.php/Coudenhove-Kalergi>

<sup>6</sup> El discurso que Arístides Briand dio en la X Asamblea de la Sociedad de Naciones, celebrada el 5 de septiembre de 1929, se recoge íntegramente en la dirección electrónica <http://iuee.eu/pdf-dossier/20/TrhboULFOIV6jPqfJ0PJ.PDF>

La política social de la Unión Europea. Su progresión, desarrollo y realidad (Referencia a la transposición a la legislación española laboral).

**Isabel María Camacho Millán**

sectores occidentales y resultando Alemania, a partir de 1948, dividida en dos países diferentes, la República Democrática Alemana y la República Federal Alemana; por otro lado el ávido expansionismo imperialista de la Unión Soviética; una España aislada en por su régimen fascista y sin reponerse a su reciente Guerra Civil; la inminente y próxima guerra civil griega, una potencia económica, venida a menos, como todos los demás países europeos; el Reino Unido, que siempre ha recelado de colaboraciones más allá de las que mantiene y controla con sus colonias creando, en 1944, la denominada Commonwealth. Todo este panorama geopolítico dibuja un escenario desolador, y es, en esta situación, cuando movimientos no gubernamentales propugnan la unión y cooperación de estados en Europa como posible vía de salida de la crisis.

Sin embargo, fue la inyección económica que supuso para Europa el denominado «Plan de Reconstrucción Europea» (*Plan Marshall*) promovido por los EE.UU. en 1948, la que resultó la puerta a la organización supraestatal europea. Para la gestión de este plan de ayuda económica, destinado sólo a dieciséis países europeos (España, Alemania y los países del Este quedaron fuera) se creó la “*Organización Europea de Cooperación Económica*” (OECE). Al año siguiente se sumó a esta organización internacional la República Federal Alemana<sup>7</sup>.

Paralelamente, en mayo de 1948, en La Haya, se realiza el denominado “Congreso de Europa”, donde se discuten dos ideas básicas de unión europea. Por un lado, estaría la idea que opta por la cooperación intergubernamental, sin cesión de soberanía por parte de los estados europeos, corriente auspiciada por el Reino Unido, dando lugar al “Consejo de Europa”<sup>8</sup> cuyo estatuto se firmó en mayo de 1945. Por otro

---

<sup>7</sup> Vid. <http://ocw.unican.es/ciencias-sociales-y-juridicas/integracion-economica-europea/material-de-clase-1/modulo-2/2.3-el-plan-marshall-y-la-organizacion-europea-de>

<sup>8</sup> Definido como la «organización internacional que tiene como objetivo principal la defensa y protección de la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos, en particular los civiles y políticos. Se trata de la institución de este tipo más antigua de nuestro continente y engloba a la totalidad de las naciones europeas con la sola excepción de Bielorrusia. Tiene su sede en la ciudad francesa de Estrasburgo y su órgano más activo es el Tribunal Europeo de Derechos Humanos» según definición de la página oficial del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación <http://www.exteriores.gob.es/PORTAL/ES/POLITICAEXTERIORCOOPERACION/CONSEJODEEUR/OPA/Paginas/Inicio.aspx>. De esta Organización internacional, han surgido hitos jurídicos tan relevantes como el Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950, del que surgió el vigente Tribunal de Derechos Humanos de Estrasburgo, con jurisdicción en todos los Estados miembros del Consejo, o la Carta Social Europea de 1961, denominada por MONEREO como «auténtico Código, de orientación progresista, y de buena elaboración técnica, que podría calificarse como el Modelo de un “Derecho del Trabajo Europeo”», en “Manual...”, op. cit. 2013, p. 71.



La política social de la Unión Europea. Su progresión, desarrollo y realidad (Referencia a la transposición a la legislación española laboral).

**Isabel María Camacho Millán**

lado estaban las denominadas corrientes federalistas, partidarias de la cesión, relativa, de soberanía nacional a favor del ente supraestatal. Esta corriente estaba patrocinada por Francia, y dio lugar a la creación de la “*Comunidad Europea del Carbón y del Acero*”, la CECA, origen del proceso de integración europea, básicamente auspiciada, como estrategia política, por Jean Monnet, Comisario del Plan de Modernización y Equipamiento francés. A este tratado de la CECA concurrieron Francia, Alemania, Italia y los tres países del BENELUX, fundamentándose en unos pilares básicos consistentes en el establecimiento de un mercado común, unos objetivos comunes y en unas instituciones dotadas de poderes efectivos e inmediatos. Se inicia lo que MANGAS MARTÍN, A. califica como «*proceso irreversible de federalismo parcial o funcional, basado en la progresividad, que afectaba a un sector bien concreto y limitado, pero decisivo en la estrategia económica y política de esos seis Estados fundadores de la CECA*»<sup>9</sup>.

Una iniciativa de unificación europea que fracasó, fue la denominada Comunidad Europea de Defensa (CED) que, entre los recelos de Francia por el potencial rearme de Alemania, y la creación de la OTAN con la fundamental participación de los EE.UU., en la práctica no tuvo ninguna relevancia hasta la crisis de los euromisiles, en 1984.

Tras el fracaso de la CED, de 1954, en palabras de MONEREO, MOLINA y MORENO, se constituye «*la otra Europa*»<sup>10</sup> con el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea (CEE), que fue firmado en 1957 en Roma por Francia, Alemania, Italia y los países del Benelux, junto con el Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM). Con el Tratado de la Comunidad Económica Europea, se pretendía, fundamentalmente, «*el establecimiento de un mercado común y la aproximación progresiva de las políticas de los Estados miembros, un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un desarrollo continuo y equilibrado, una mayor estabilidad, una creciente elevación del nivel de vida y un estrechamiento de las relaciones entre los Estados*

---

<sup>9</sup> Vid. MANGAS MARTÍN, A., en su capítulo “El proceso histórico de la Unión Europea”, op.cit., Madrid, 2005, pág. 41.

<sup>10</sup> Vid. MONEREO, MOLINA y MORENO, en “Manual de Derecho del Trabajo”, undécima edición, Edt. Comares, Granada 2013, p. 70.

La política social de la Unión Europea. Su progresión, desarrollo y realidad (Referencia a la transposición a la legislación española laboral).

**Isabel María Camacho Millán**

*miembros*»<sup>11</sup>, basándose en las denominadas “cuatro libertades”: libre circulación de personas, servicios, mercancías y capitales, aunque lo prioritario para los seis países que constituyen la Comunidad Económica Europea es, como destacan MONEREO, MOLINA y MORENO, la creación de un «Mercado Común»<sup>12</sup>.

A la Entidad Supranacional de la Comunidad Económica Europea, se van adhiriendo más países: Dinamarca, Irlanda y Reino Unido en 1972, Grecia en 1979 y Portugal y España en 1985, incorporándose distintas reformas al tratado inicial, hasta la firma del Acta Única Europea en 1986, creándose el denominado «*mercado único*».

Con la caída del Muro de Berlín el 9 de noviembre de 1989, y la desaparición de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, a finales de 1991, Europa, junto con Centro-Asia y el Cáucaso, cambian absolutamente su configuración geopolítica. Alemania se unifica, resurgen las antiguas Repúblicas Bálticas<sup>13</sup>, las guerras yugoslavas dan lugar a la desintegración del Estado Yugoslavo y la reaparición de las Repúblicas Balcánicas<sup>14</sup>, el Estado de Checoslovaquia se disuelve, y recientemente la península de Crimea se segrega de Ucrania para anexionarse a la Federación Rusa. El mapa geopolítico de Europa es radicalmente distinto, cambiando constantemente.

Coetáneo al movimiento de independencia, segregación y disolución que se vive en Europa, con absoluta interrelación entre los intereses de la Comunidad Económica Europea y la nueva situación geopolítica que se da, con fecha 7 de febrero de 1992, se firma en Maastricht, el Tratado de la Unión Europea, que supuso un importante avance en las políticas de unión monetaria y económica, en las de seguridad y Exteriores, justicia y asuntos de Interior.

---

<sup>11</sup> Artículo 2º del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica de Europa, que se puede consultar en [http://ocw.uc3m.es/historia-del-derecho/historia-de-la-integracion-europea/tratados/Tratado\\_Cee.pdf/view](http://ocw.uc3m.es/historia-del-derecho/historia-de-la-integracion-europea/tratados/Tratado_Cee.pdf/view).

<sup>12</sup> Vid. MONEREO, MOLINA y MORENO, en “Manual...”, op. cit., 2013, p. 70.

<sup>13</sup> En 1991, tras la denominada “Revolución Cantada”, los Estados Bálticos de Lituania, Letonia y Estonia, recuperaron su independencia, perdida por anexión de la URSS entre 1944 y 1945.

<sup>14</sup> Del antiguo territorio de Yugoslavia, han surgido seis estados soberanos: Bosnia y Herzegovina, Croacia, Eslovenia, República de Macedonia, Montenegro, y Serbia. La República de Kosovo, creada por declaración unilateral de independencia respecto de Serbia en 2008, no ha sido reconocida por España.

La política social de la Unión Europea. Su progresión, desarrollo y realidad (Referencia a la transposición a la legislación española laboral).

**Isabel María Camacho Millán**

Paulatinamente se han ido incorporando a la Unión Europea distintos países, hasta completar los actuales veintiocho<sup>15</sup>.

El actual Tratado de la Unión Europea no ha permanecido inalterado desde su publicación, antes al contrario. El Tratado de Maastricht ha sufrido diversas modificaciones, tales como la ocasionada por el Tratado de Ámsterdam de 1999 que modificó parcialmente el Tratado inicial, y, posteriormente, con el Tratado de Niza (firmado el 26 de febrero de 2001). Y, el último Tratado modificativo de la Unión Europea y de la Comunidad Económica Europea, o Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que es el Tratado de Lisboa, firmado el 13 de diciembre de 2007.

## **2.2.- LA VINCULACIÓN DEL DERECHO NACIONAL CON EL DE LA UNIÓN EUROPEA**

Lo primero que hay que reseñar en cuanto a la aplicación del derecho internacional, es que, como indican MARTÍN VALVERDE, RODRÍGUEZ-SAÑUDO y GARCÍA MURCIA, *«dentro de las fuentes del ordenamiento laboral de Derecho internacional hay que distinguir... entre las fuentes de Derecho de la Unión Europea, y las fuentes internacionales propiamente dichas. Estas últimas se activan de manera ocasional... Las fuentes de Derecho de la UE, en cambio, actúan directamente a través de los distintos procedimientos legislativos desarrollados en el seno de las instituciones europeas»*<sup>16</sup>. Partiendo de esta distinción básica, en cuanto al tratamiento de las normas

---

<sup>15</sup> Por orden alfabético son: Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumanía y Suecia, y el último país que se ha incorporado a la Unión Europea, en julio de 2013, Croacia. En la dirección de la página web oficial de la Unión Europea [http://europa.eu/about-eu/countries/index\\_es.htm](http://europa.eu/about-eu/countries/index_es.htm) se encuentra la relación de estados, con su año de incorporación, enlace para reseña de cada uno de ellos, así como los actuales países candidatos: Macedonia, Islandia, Montenegro, Serbia y Turquía; los países potenciales: Albania, Bosnia y Herzegovina, y Kosovo (aunque, esta denominación se entiende sin perjuicio de las posiciones sobre su estatuto y está en consonancia con la Resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y con la Opinión de la Corte Internacional de Justicia sobre la declaración de independencia de Kosovo).

<sup>16</sup> Vid. MARTÍN VALVERDE, RODRÍGUEZ-SAÑUDO y GARCÍA MURCIA, en “Derecho del Trabajo”, Vigésimosegunda edición, Edt. Tecnos, Madrid, 2013, pág. 112.

La política social de la Unión Europea. Su progresión, desarrollo y realidad (Referencia a la transposición a la legislación española laboral).

**Isabel María Camacho Millán**

internacionales dentro o fuera de la actual Unión Europea, nos centramos en las primeras.

En el ámbito de la actual Unión Europea, el sistema de fuentes normativas, resulta singularmente complejo<sup>17</sup>, dada la variedad y competencias legislativas solapadas de sus distintos órganos. Sin embargo, tradicionalmente se ha hecho una división clásica entre el denominado Derecho original (también denominado Derecho primario<sup>18</sup>), el Derecho derivado, y las fuentes subsidiarias.

Se entiende por fuente o norma originaria a los Tratados constitutivos y a las normas convencionales que los han modificado<sup>19</sup>.

Se entiende por fuente o norma derivada a «*los actos unilaterales de las instituciones... que se deriva de los tratados, tomado en aplicación y para aplicación de éstos*»<sup>20</sup>, es decir, como señala FERNÁNDEZ MÉNDEZ, «*abarca, por exclusión, todas las normas comunitarias distintas de los aludidos tratados y que tienen su fundamento, su alcance y sus límites previstos en ellas mismas*»<sup>21</sup>. Se trata, fundamentalmente, de los reglamentos, de obligado cumplimiento para todos los Estados miembros de la Unión Europea conforme son dictados por los órganos competentes; las directivas, que son actos legislativos de los distintos órganos europeos con capacidad para ello, que no son directamente aplicables sino que han de ser transpuestas por todos los Estados de la Unión Europea a su legislación nacional interna, procurando la consecución de los

---

<sup>17</sup> En este sentido, MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D.J., en “Instituciones y derecho de la Unión Europea”, op.cit. Madrid 2005, pág. 331

<sup>18</sup> Así se denomina en determinadas páginas web como la oficial de la Unión Europea: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/decisionmaking\\_process/114534\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/114534_es.htm)

<sup>19</sup> En este sentido, vid. a MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D.J., en “Instituciones y derecho de la Unión Europea”, op.cit. Madrid 2005, p. 334 a 336; GUY ISAAC, en “Manual de Derecho Comunitario General”, 2ª edición, Edt. Ariel, S.A., Barcelona 1991, págs. 113 a 126; o FERNÁNDEZ MÉNDEZ, A., en “Legislación Originaria y Derivada. Sobre la armonización fiscal directa de la Unión Europea”, en Revista Galega de Economía, Vol. 11, nº 1, se puede consultar en la dirección electrónica [http://www.usc.es/econo/RGE/Vol%2011\\_1/Castelan/Legislaci%F3n%20originaria%20y%20derivada....pdf](http://www.usc.es/econo/RGE/Vol%2011_1/Castelan/Legislaci%F3n%20originaria%20y%20derivada....pdf)

<sup>20</sup> Vid. GUY ISAAC, en “Manual de Derecho Comunitario...”, op.cit., Barcelona 1991, pág. 121.

<sup>21</sup> Vid. FERNÁNDEZ MÉNDEZ, A., en “Legislación Originaria...”, op.cit. Santiago de Compostela 2002

La política social de la Unión Europea. Su progresión, desarrollo y realidad (Referencia a la transposición a la legislación española laboral).

**Isabel María Camacho Millán**

objetivos que pretende la norma europea, pero con libertad a cada uno de los Estados miembros de la Unión para la materialización de tal normativa a su régimen interno, aunque dentro del plazo que la propia directiva prevé; y las decisiones que son «*actos individuales (pueden dirigirse a uno o varios destinatarios –los Estados miembros–), vinculantes en todos sus elementos y que obligan directamente a sus destinatarios desde su notificación*»<sup>22</sup>.

Finalmente, se entiende por normativa o fuentes subsidiarias las formadas por elementos del Derecho que no están previstos en los Tratados. Se trata de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, del Derecho internacional y de los principios generales del Derecho<sup>23</sup>.

Pues bien, todo este abanico normativo de la Unión Europea, ha de ser incorporado al régimen jurídico interno de cada estado. En el caso de España, como el del resto de estados de la actual Unión Europea, con excepción de los fundadores de la C.E.E., requiere que su norma fundamental permita la incorporación de la normativa internacional en ordenamiento jurídico. Como señala MANGAS MARTÍN y LIÑÁN NOGUERAS<sup>24</sup>, cuando se estaba dando contenido a la que sería la Constitución Española de 1978, se redactó el artículo 93 con la fundamental intención de servir como soporte legal para la entrada de España en la entonces Comunidad Económica Europea. En previsión de esta incorporación de España a la Comunidad Económica Europea, se redactó el artículo 93 C.E. en los siguientes términos: «*Mediante ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución. Corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión*». Con base a tal precepto,

---

<sup>22</sup> Definición sacada de MARTÍN GONZÁLEZ, Y., en “La documentación de la Unión Europea: concepto y clasificación”, *Biblioteconomía i documentacio*, nº 7, diciembre 2001. Se puede consultar en la página web: <http://www.ub.edu/bid/07marti2.htm>

<sup>23</sup> Así se refiere la página oficial de la Unión Europea anteriormente reseñada: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/decisionmaking\\_process/114534\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/114534_es.htm)

<sup>24</sup> Vid MANGAS MARTÍN, A., y LIÑÁN NOGUERAS, D.J, en “Instituciones y Derecho...”, op.cit., Madrid 2005, pág. 491.

La política social de la Unión Europea. Su progresión, desarrollo y realidad (Referencia a la transposición a la legislación española laboral).

**Isabel María Camacho Millán**

cuando el Gobierno de España firma el Tratado de Adhesión a la C.E.E. el 12 de junio de 1985, por la Ley Orgánica 10/1985, de 2 de agosto, de autorización para la adhesión de España a las Comunidades Europeas, que fue aprobada por unanimidad de las Cámaras Legislativas, introdujo el Derecho originario de la entonces Comunidad Económica Europea, en nuestro Ordenamiento Jurídico. Igualmente, por tal hecho, incorporó todo el *acervo comunitario*, es decir, el conjunto de prácticas, decisiones y criterios con los que se venían interpretando y aplicando los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, y sus normas de aplicación automática, por contemplarse así en el Acta relativa a las condiciones de la adhesión y a las adaptaciones de los Tratados<sup>25</sup>.

Por tanto, a partir de la firma del Acta de Adhesión de España a las Comunidades Europeas, todo el Derecho originario europeo, y el derivado de aplicación automática, pasa a formar parte de nuestro Ordenamiento Jurídico, conforme a lo dispuesto en el artículo 96.1 C.E. Y, dado que una de las competencias que se contienen en el Acta de Adhesión de España, como del resto de estados miembros de la Comunidad Económica Europea, es la de la publicación de los actos de las Instituciones comunitarias, tanto el derecho derivado que es de aplicación automática, como el que no lo sea, no requiere de la publicación en el BOE, sino que se cumple con la exigencia del principio de publicidad de las normas previsto en el artículo 9.3 C.E. con su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) –anteriormente Diario Oficial de las Comunidades Europeas (DOCE)–. Así, como afirma MANGAS MARTÍN y LIÑÁN NOGUERAS, «*la publicación en el DO es suficiente y satisface la exigencia de publicidad normativa del artículo 9.3 CE, debiendo ser considerada la publicación en el BOE como un acto contrario al Derecho Comunitario*»<sup>26</sup>.

En cualquier caso, tanto en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (art. 5), como en el de la Unión Europea (art. 1), se prevé la colaboración de los Estados para la incorporación de la legislación derivada de aplicación no automática, en sus respectivos ordenamientos jurídicos internos. La razón no es otra que la de la eficacia de la legislación europea al ámbito nacional concreto de cada estado miembro de la Unión.

---

<sup>25</sup> Así lo expone MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D.J., en su obra “instituciones y Derecho...”, op.cit., Madrid 2005, pág. 495.

<sup>26</sup> *Ibidem*, pág. 497.

La política social de la Unión Europea. Su progresión, desarrollo y realidad (Referencia a la transposición a la legislación española laboral).

**Isabel María Camacho Millán**

Legislar desde la distancia de la Unión Europea, impide la eficacia de la intención de la norma en el caso particular y concreto del ciudadano que se encuentra en un Estado concreto, con unas circunstancias concretas. Son los respectivos estados miembros de la Unión quienes conocen y podrán aplicar con eficacia la normativa europea para sus ciudadanos. Sin embargo, la libertad de los estados para adaptar legislativamente el derecho derivado europeo a su ordenamiento interno no puede contradecir la intención y finalidad de la norma europea<sup>27</sup>.

Cuestión distinta es el modo y el poder interno que ha de desarrollar en el ámbito propio de cada estado esa transposición. Que sea el poder legislativo nacional, o que resulte ser el autonómico por tener asumidas esas competencias, que sea una disposición o un acto del poder ejecutivo, será cuestión a dilucidar, puntualmente, en cada caso. En España, conforme a lo dispuesto en el artículo 149.1 7º C.E., es competencia exclusiva del Estado la legislación en materia «*laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas*». Y sobre este ámbito legislativo es sobre el que, principalmente, se incide en materia de protección a los trabajadores.

Sin embargo, otros aspectos sobre los que también incide de forma importante el derecho de protección de los trabajadores, es el tema de salud<sup>28</sup>. Y, en nuestro régimen jurídico, son las CC.AA. quienes tienen atribuidas, fundamentalmente, las competencias en esta materia por preverlo así el art. 148.1.21º C.E., y estar coordinados los distintos sistemas de salud autonómicos con el nacional conforme se establece en la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, y, en aquellas comunidades que, en un principio, no preveían las competencias en esta materia, como indica PEMÁN GAVÍN, por medio de «*los Reales Decretos 1471/2001 a 1480/2001, todos ellos de fecha 27 de diciembre, que han aprobado los correspondientes acuerdos de las respectivas*

---

<sup>27</sup> Así lo ha declarado en reiteradas sentencias el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, como las de 11 de febrero de 1971, 11 de diciembre de 1973, de 21 de septiembre de 1983, o de 6 de junio de 1982. Estas referencias han sido tomadas de MANGAS MARTÍN y LIÑÁN NOGUERAS en “Instituciones y Derecho...”, op.cit., Madrid 2005, págs. 497 y 498.

<sup>28</sup> En el artículo 55 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, Estatuto de Autonomía de Andalucía, se prevé como competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo en materia de salud, sanidad y farmacia Junta de Andalucía

La política social de la Unión Europea. Su progresión, desarrollo y realidad (Referencia a la transposición a la legislación española laboral).

**Isabel María Camacho Millán**

*Comisiones Mixtas de transferencias y han tenido efectividad a partir de 1 de enero de 2002»<sup>29</sup>.*

En definitiva, que el desarrollo legislativo de cada una de las disposiciones legales de la Unión Europea, que no sean de aplicación automática, deberán ser desarrolladas por cada uno de los poderes que le corresponda en función del contenido de la norma europea y la atribución de competencias en el marco del Derecho interno español.

Como veremos en el desarrollo del presente trabajo, las directivas europeas relativas a la defensa de los derechos de los trabajadores que me han parecido de especial importancia, por su trascendencia, han sido desarrolladas, e incorporadas al Derecho interno español, por parte del poder legislativo del Estado, transponiendo cada una de ellas en distintas leyes nacionales, que señalaremos.

### **3.- LA POLÍTICA SOCIAL EN EL SENO DE LA UNIÓN EUROPEA**

Como señala ALONSO SAURA, *«la ahora Unión Europea nació originariamente como un mercado común o comunidad económica»<sup>30</sup>*. Cuando se firma el Tratado de la Comunidad Económica Europea, en 1957 en la ciudad de Roma, los miembros integrantes de ésta Organización Internacional pretenden el establecimiento de un mercado común<sup>31</sup>, un mercado único, con lo que el interés y preocupación de sus miembros se deriva, aunque con escasa intensidad, hacia los elementos integrantes del mercado, entre ellos, la base social de la producción, esto es, los trabajadores. De ahí

---

<sup>29</sup> Vid. PEMAN GAVIN, en “La culminación del proceso de descentralización de la sanidad española. El Sistema Nacional de Salud tras el cierre de las transferencias y la aplicación del nuevo sistema de financiación”, pág. 651.

<sup>30</sup> Vid. ALONSO SAURA en “El régimen jurídico de la figura del empresario y de la empresa en el Derecho comunitario. Especial referencia a los grupos y a los supuestos de transmisión de empresas”, en Cuadernos de Derecho Judicial, n XXIII, 2006, monográfico “Derecho social europeo”, Centro de documentación judicial. Consejo General del Poder Judicial, págs. 18-19.

<sup>31</sup> Así lo señala expresamente el artículo 2º que hemos transcrito en la página 10 de este trabajo *«La Comunidad tendrá como misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común...»* [http://ocw.uc3m.es/historia-del-derecho/historia-de-la-integracion-europea/tratados/Tratado\\_Cee.pdf/view](http://ocw.uc3m.es/historia-del-derecho/historia-de-la-integracion-europea/tratados/Tratado_Cee.pdf/view)



La política social de la Unión Europea. Su progresión, desarrollo y realidad (Referencia a la transposición a la legislación española laboral).

**Isabel María Camacho Millán**

que, como se indica, en los últimos contenidos del art. 3º del Tratado de Roma, se establezca en el apartado i) «*la constitución 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*». En desarrollo de este interés, se regula en la Segunda Parte del Tratado de Roma, relativa a los Fundamentos de la Comunidad<sup>32</sup>, en el Capítulo I del Título III (arts. 48 a 51), la situación de libre circulación de trabajadores no públicos (art. 48.4) dentro de la Comunidad, aunque siempre «*sin perjuicio de las limitaciones justificadas por razones de orden público, seguridad y salud públicas...*» (art. 48.3), y dejando pendiente el desarrollo de este principio a la promulgación de directivas o reglamentos para adoptar las medidas necesarias para hacer progresivamente efectiva la libre circulación de los trabajadores (art. 49). También se regula en el Tratado de Roma las políticas sociales que se pretenden implantar en la Comunidad (arts. 117 a 128). Sin embargo, pese a tales tenores, como señalan MONEREO, MOLINA y MORENO, en el Tratado de Roma «*los aspectos “sociales” (no solo laborales), brillaban prácticamente por su ausencia*»<sup>33</sup>.

En el Tratado de la Unión Europea (Maastricht 1992), en su versión inicial, se contemplaban, en su artículo B -2º- los objetivos de «*promover el progreso económico y social y un alto nivel de empleo y conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible, principalmente mediante la creación de un espacio sin fronteras interiores, el fortalecimiento de la cohesión económica y social...*», que tras una ardua tramitación, tal y como destaca MONTOYA MELGAR, se puso en vigor el 1 de noviembre de 1993, incorporándose un Protocolo y Acuerdo de Política Social<sup>34</sup>, y, actualmente, en el marco del Derecho Constitutivo Europeo, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (Lisboa 2007) queda redactado el art. 2º del Tratado de la Unión Europea relativo a los objetivos como: «*... La Unión establecerá un mercado interior. Obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico*

---

<sup>32</sup> Los dos primeros títulos de los Fundamentos de la Comunidad se dedican, el Título I a la libre circulación de mercancías, y el Título II a la agricultura (para fijar unas políticas agrícolas comunes –la PAC–).

<sup>33</sup> Vid. MONEREO, MOLINA y MORENO en “Manual...”, op. cit., 2013, p. 72.

<sup>34</sup> Vid. MONTOYA MELGAR en “Derecho del Trabajo”, Trigésima cuarta edición, Edt. Tecnos, Madrid 2013, p. 203.

La política social de la Unión Europea. Su progresión, desarrollo y realidad (Referencia a la transposición a la legislación española laboral).

**Isabel María Camacho Millán**

*equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social... fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros...».*

El texto original sobre la libre circulación de trabajadores, apenas si se modifica, manteniéndose, en esencia, el texto original del Tratado de la Comunidad Económica Europea, aunque haciendo hincapié en las políticas de empleo para toda la Unión (arts. 2.A, 2.D, 5 bis).

Pese a la declaración de intenciones del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, y pese a la publicación del Reglamento nº 15/61/CEE del Consejo relativa a las medidas iniciales para la aplicación de la libre circulación de los trabajadores dentro de la comunidad, el siguiente Reglamento nº 38/64/CEE del Consejo, de 25 de marzo de 1964, relativo a la libre circulación de trabajadores dentro de la Comunidad, y al posterior Reglamento nº 1612/68 del Consejo, de 15 de octubre de 1968, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad, que vienen a desarrollar los artículos 39 a 52 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, lo cierto es que, como señala PALOMEQUE, la política social comunitaria (PSC) no es asumida por la C.E.E. hasta la constatación de *«las graves consecuencias sociales que depara de modo generalizado la crisis económica de los años setenta»*. Reflejo de esa constatación, como señala este autor, *«Es el caso, singularmente, del Programa de Acción Social (1974), del Programa de Acción Social Comunitario a Medio Plazo (1984), de la Propuesta de un espacio social europeo, de los nuevos enfoques para la PSC que derivan de las propuestas comunitarias de la dimensión social del mercado interior o de la noción de cohesión económica y social introducida por el Acta Única Europea (1987), hasta llegar a, lo que constituye... la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores (1989) y el Programa de acción para la aplicación de la Carta comunitaria, aprobado por la Comisión como verdadero catálogo de medidas de política social...»*<sup>35</sup>.

De hecho, en la propia Carta comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores de la Comunidad Europea, de 9 de diciembre de

---

<sup>35</sup> PALOMEQUE, en “La libre circulación de los trabajadores comunitarios”, en “Proyecto Social. Revista de Relaciones Laborales”, nº 1, 1993, p. 126.

La política social de la Unión Europea. Su progresión, desarrollo y realidad (Referencia a la transposición a la legislación española laboral).

**Isabel María Camacho Millán**

1989, se hace constar que su redacción está provocada a raíz de los Consejos Europeos de Hannover (junio de 1988), de Rodas (diciembre de 1988) y el de Madrid (junio de 1989), así como por las resoluciones del Parlamento Europeo de 1 de marzo de 1989, 14 de septiembre de 1989 y 22 de noviembre de 1989, y por el dictamen del Comité Económico y Social de 22 de febrero de 1989. Cuando realmente se dota de contenido al principio inicial de la libre circulación de trabajadores y su desarrollo social, es más de veinte años después de haberse constituido la Comunidad Económica Europea. La búsqueda del mercado único y del progreso económico programático se socializa en el marco europeo para los integrantes de la Comunidad a finales de los años 80.

En los considerandos de la Carta comunitaria de los Derechos Sociales Europeos se fija el objeto de tal documento centrado en dos aspectos: por un lado *«consagrar los procesos realizados en el ámbito social, por la acción de los Estados miembros, de los interlocutores sociales y de la Comunidad»*, y por otro lado *«afirmar de forma solemne que la aplicación del Acta Única debe tomar plenamente en consideración la dimensión social de la Comunidad y que..., es necesario garantizar en los niveles adecuados el desarrollo de los derechos sociales de los trabajadores de la Comunidad Europea, en particular de los trabajadores por cuenta ajena y de los trabajadores por cuenta propia»*. Y se considera, igualmente, que la situación jurídica coetánea a la publicación de la Carta es el mínimo de desarrollo de los derechos de los Trabajadores de la Comunidad Europea, por lo que cualquier desarrollo legislativo que pudiera corresponder a la Unión, o en su caso a cualquiera de los Estados miembros será para mejorar y profundizar en los derechos que se reconocen en sus respectivos ámbitos de aplicación normativa, sin que se pueda producir *«ninguna regresión respecto a la situación actualmente existente en cada Estado miembro»*<sup>36</sup>.

Con anterioridad a este hito jurídico, en el seno de la Comunidad Económica Europea, derivado del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, se creó en 1957 el Comité Económico y Social Europeo *«como foro para el debate de las cuestiones relacionadas con el mercado único. El CESE permite que los grupos de interés europeos (sindicatos, trabajadores, agricultores, etc.) expresen oficialmente su*

---

<sup>36</sup> Último considerando de la Carta comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores.

La política social de la Unión Europea. Su progresión, desarrollo y realidad (Referencia a la transposición a la legislación española laboral).

**Isabel María Camacho Millán**

*opinión sobre las propuestas legislativas de la UE.»*<sup>37</sup>. En su momento inicial se planteó como un órgano consultivo –junto con otros como el Comité de las Regiones–, que representaba los intereses de los grupos económicos y sociales de los diferentes Estados miembros y que actuaba mediante la emisión de dictámenes que se le encargaba, o por la emisión de propuestas legislativas que nacían de su propia iniciativa. Pero su actividad no fue realmente relevante hasta la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam en mayo de 1999 cuando el Comité se convierte en órgano de consulta obligatoria sobre un gran número de temas (nueva política de empleo, nuevas disposiciones en materia social, salud pública e igualdad de oportunidades) y puede ser consultado por el Parlamento Europeo<sup>38</sup>.

Mientras tanto, la Comunidad Europea había generado normativa derivada del desarrollo de determinados aspectos de los derechos de los trabajadores en relación con la libre circulación de éstos dentro de la Comunidad, tales como los que señala PALOMEQUE<sup>39</sup>, el Reglamento nº 1612/68<sup>40</sup>, del Consejo que hemos reseñado; el Reglamento nº 1251/70, 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 un empleo<sup>41</sup>; la Directiva del Consejo 64/221, de 25 de febrero de 1964, para la coordinación de las medidas especiales para los extranjeros en materia de desplazamientos y de residencia, justificadas por razones de orden público, seguridad y salud pública<sup>42</sup>; la Directiva del Consejo 68/360, de 15 de octubre de 1968, sobre supresión de restricciones al desplazamiento y la estancia de los trabajadores de los Estados miembros y de sus familias dentro de la Comunidad<sup>43</sup>; La Directiva del

---

<sup>37</sup> [http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/ecosoc/index\\_es.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/ecosoc/index_es.htm)

<sup>38</sup> <http://www.hablamosdeeuropa.es/panorama/instituciones/comite-economico>

<sup>39</sup> PALOMEQUE, “La libre circulación...”, op. cit., 2003, pp. 127-128.

<sup>40</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31968R1612:ES:HTML>

<sup>41</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:31970R1251&qid=1399661565033&from=ES>

<sup>42</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:31964L0221&from=ES>

<sup>43</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31968L0360:ES:HTML>

La política social de la Unión Europea. Su progresión, desarrollo y realidad (Referencia a la transposición a la legislación española laboral).

**Isabel María Camacho Millán**

Consejo 77/486, de 25 de julio de 1977, sobre escolarización de los hijos de los inmigrantes<sup>44</sup>.

Como hemos reseñado, es a partir de la Carta comunitaria de Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores de la Comunidad, cuando se desarrolla en el seno de la Unión Europea una intensa política social<sup>45</sup> que procura equilibrar el desarrollo económico y del mercado de los Estados miembros con una preocupación por los derechos laborales y del ciudadano, en general.

En definitiva, desde la firma del Tratado de Roma hasta la publicación de la Carta comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores, lo que se regula a nivel comunitario son solo los aspectos formales de la libre circulación de trabajadores, no un diseño global de derechos laborales de los trabajadores de la Comunidad. Desde el momento de su constitución, la Comunidad Económica Europea lo que persigue es dar seguridad al comercio interno de la Comunidad, a sus productos, garantizar las transacciones económicas y la creación de un mercado común tendente a la igualdad de tratamiento legal de los integrantes en el mismo, entre ellos, los trabajadores. La Comunidad Económica Europea, en su origen, no persigue una regulación homogénea y una política social común para los trabajadores de los estados miembros. De hecho, en el artículo 48.3 c) del Tratado de Roma, reconoce como derecho de los trabajadores de los estados de la Comunidad a «*residir en uno de los Estados miembros con objeto de ejercer en él un empleo, de conformidad con las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables al empleo de los trabajadores nacionales*», es decir, conforme a la legislación particular de cada Estado, no conforme a unos principios o derechos comunes que hayan sido admitidos, o deban llegar a serlo, por la totalidad de sus integrantes. Tan es así, que todos los reglamentos comunitarios aprobados en materia relacionada con la libre circulación de trabajadores, vienen a repetir el límite del ejercicio del derecho de libre circulación para los trabajadores de la Comunidad, destacando, siempre, la necesidad de que el trabajador de

---

<sup>44</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:31977L0486>

<sup>45</sup> Muestra de la actividad legislativa de la Comunidad y la posterior Unión Europea es el ramillete de disposiciones legales que se publican en su seno y que pueden ser consultadas, por temas, en la dirección electrónica [http://europa.eu/legislation\\_summaries/employment\\_and\\_social\\_policy/index\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/index_es.htm)

La política social de la Unión Europea. Su progresión, desarrollo y realidad (Referencia a la transposición a la legislación española laboral).

**Isabel María Camacho Millán**

la Comunidad tendrá derecho «*a acceder a una actividad por cuenta ajena a ejercerla en el territorio de otro Estado miembro, de conformidad con las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas que regulan el empleo de los trabajadores nacionales de dicho Estado*» (art. 1.1 Reglamento 1612/68 CEE del Consejo).

Incluso con la publicación de la Carta comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores, donde se eleva a categoría la necesaria igualdad de cualquier trabajador en materia de protección social, como han destacado autores como MILLÁN GARCÍA, lo cierto es que «*queda un largo camino por recorrer en la adaptación de la protección social a las nuevas realidades económicas y sociales que se irán consolidando en las próximas décadas en Europa*»<sup>46</sup>. Dado que el punto de partida de la protección social de cada uno de los Estados miembros es distinto, distinta habrá de ser la cobertura y extensión de tal derecho.

Es cierto que el marco jurídico que envuelve y condiciona la actividad económica de cada uno de los Estados miembros de la Unión Europea es distinto y dispar. Tanto el marco tributario, como el societario, de vigilancia administrativa, de protección medioambiental, o de investigación, desarrollo e innovación son distintos en cada legislación nacional y en cada realidad de los Estados de la Unión Europea. Pero esa disparidad legislativa y realidad del ámbito económico es mucho menos acusada que la que se da en el ámbito social y laboral. Las políticas de empleo, el sistema de retribución, las condiciones de trabajo, la protección social, los servicios públicos de colocación, el sistema de negociación colectiva y emisión de convenios colectivos, las estructuras sindicales y de organizaciones profesionales, el enfoque legal para el ejercicio de derechos colectivos que se ejerciten individualmente como la huelga, el acceso a la protección judicial de los derechos de los trabajadores, el acceso y contenido de la formación profesional, el reconocimiento de la igualdad de trato entre mujeres y hombres, los límites y alcance de los derechos de información, consulta y participación de los trabajadores, los sistemas de salud y protección en el lugar de trabajo, o la protección de los niños y adolescentes para su participación en el mercado laboral, es decir, todos los derechos que se recogen en la Carta comunitaria de los Derechos

---

<sup>46</sup> MILLÁN GARCÍA, “La protección social en la Unión Europea, ¿Un modelo homogéneo?”, en Información Comercial Española: ICE, Revista de Economía, nº 820, 2005, pág. 196.

La política social de la Unión Europea. Su progresión, desarrollo y realidad (Referencia a la transposición a la legislación española laboral).

**Isabel María Camacho Millán**

Sociales Fundamentales de los Trabajadores, tienen distinto tratamiento y alcance en cada uno de los Estados miembros de la Unión.

Como se indica en el propio texto de la Carta, la situación legislativa que se dé en cada uno de los Estados miembros de la Unión es el punto de partida para el progreso legislativo y social que han de perseguir todos ellos para la homogeneidad legislativa y social en torno al tratamiento de los derechos de los trabajadores. Se trata de igualar en mayor protección a partir de lo que hay, por lo que la regresión en los derechos que se reconocen a partir de aquel momento no es admisible en el seno de la Unión Europea.

En esa línea de trabajo, en el ámbito de la libre circulación de trabajadores, la Unión Europea ha dado un paso más allá de la limitación de esta libertad para los integrantes de este colectivo profesional y del mercado, con la publicación de la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros por la que se modifica el Reglamento (CEE) N° 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE<sup>47</sup>.

Sin embargo, el derecho que esta Directiva reconoce a los trabajadores de distinto Estado de la Unión Europea y, fundamentalmente a los familiares de estos trabajadores, cuando provienen de Terceros Estados, no es un derecho absoluto, sino que va a depender, no ya del mismo tratamiento que se le exija por parte del Estado miembro a sus propios nacionales, sino de otros parámetros y valoraciones de carácter subjetivo por parte de las autoridades, o en última instancia, de órganos jurisdiccionales del Estado miembro de la Unión en cuestión.

En efecto, en la reciente Sentencia la Gran Sala del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), de fecha 12 de marzo de 2014<sup>48</sup>, Caso S. y G. contra Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel, se planteaba por los Tribunales de Justicia de los Países Bajos y de Bélgica, una cuestión prejudicial ateniendo al alcance de los preceptos

---

<sup>47</sup> [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2004.158.01.0077.01.SPA](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2004.158.01.0077.01.SPA)

<sup>48</sup> JUR\2014\73256

La política social de la Unión Europea. Su progresión, desarrollo y realidad (Referencia a la transposición a la legislación española laboral).

**Isabel María Camacho Millán**

contenidos en los artículos 20, 21.1 y 45 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), y las disposiciones de la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004.

El presupuesto de hecho de esta sentencia era, por un lado, el caso de una señora de nacionalidad ucraniana, que pedía la tarjeta de residencia en los Países Bajos por ser suegra de un nacional neerlandés, y que cuidaba al nieto, hijo de éste, cuando el yerno trabajaba y residía en Holanda, pero por motivos laborales viajaba, al menos un día a la semana, a Bélgica, donde dedicaba hasta un 30 % de su tiempo a preparar su trabajo en este último Estado.

La otra situación de hecho que contempla esta sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, es el caso de una señora, de nacionalidad peruana, que contrajo matrimonio con un nacional de Holanda, con quien tiene una hija, siendo, además, madre de otro niño que había sido acogido en la familia compuesta por la nacional peruana y el nacional neerlandés. El cónyuge de la Sra. Nacional de Perú trabajaba por cuenta de una empresa belga, pero que, por razón de su trabajo, tenía que desplazarse, a diario, de los Países Bajos a Bélgica, residiendo en Holanda.

Pues bien, las cuestiones prejudiciales que planteaba el órgano jurisdiccional de los Países Bajos, el Raad van State, al Tribunal de Justicia de la Unión Europea era, por un lado, si puede, en circunstancias como las planteadas por la señora de nacionalidad ucraniana, suegra del nacional holandés, ser titular de un derecho de residencia en virtud del Derecho de la Unión de un miembro de la familia, nacional de un tercer Estado, de un ciudadano de la Unión que reside en el Estado miembro de su nacionalidad, pero que, en el marco de sus actividades para un empresario establecido en ese mismo Estado miembro, realiza viajes de ida y vuelta a otro Estado miembro. Y, por otro lado, si puede, en circunstancias como las planteadas por la señora nacional de Perú, cónyuge y madre de un hijo de un nacional de Holanda, ser titular de un derecho de residencia en virtud del Derecho de la Unión un miembro de la familia, nacional de un tercer Estado, de un ciudadano de la Unión que reside en el Estado miembro de su nacionalidad, pero trabaja en otro Estado miembro para un empresario establecido en este otro Estado miembro.



La política social de la Unión Europea. Su progresión, desarrollo y realidad (Referencia a la transposición a la legislación española laboral).

**Isabel María Camacho Millán**

En este caso, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, entiende que los derechos conferidos por las disposiciones de la Directiva a los nacionales de terceros Estados no son derechos propios de esos nacionales sino derechos derivados, adquiridos en su condición de miembros de la familia, entendida en el sentido que la propia Directiva hace. Y siendo que el derecho de residencia que se reconoce en esta disposición derivada comunitaria está pensado para los nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea, extensible a sus familiares cuando dicho nacional europeo ejerce su derecho de libre circulación estableciéndose en otro Estado distinto a su nacionalidad, hay que concluir que las disposiciones de la Directiva 2004/38, *«no pueden dar soporte a un derecho de residencia derivado en favor de los nacionales de terceros Estados, miembros de la familia de un ciudadano de la Unión, en el Estado miembro del que éste es nacional»*. Es decir, que el Estado miembro tiene potestad para *«deniegue –denegar– el reconocimiento de un derecho de residencia derivado en favor de un nacional de un tercer Estado, miembro de la familia de un ciudadano de la Unión, que reside en el Estado miembro del que es nacional»*.

Sin embargo, en contraposición a este derecho de conceder o no el permiso de residencia de los Estados miembros de la Unión a familiares de trabajadores nacionales Europeos fuera de sus fronteras, considera el Tribunal de Justicia de la Unión Europea que el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea consagra el derecho fundamental al respeto de la vida familiar, por lo que tal derecho podría suponer un obstáculo a que *«el Estado miembro de origen del prestador de servicios establecido en ese mismo Estado, que presta servicios a destinatarios establecidos en otros Estados miembros, deniegue el derecho de residencia en su territorio al cónyuge, nacional de un tercer Estado, de dicho prestador»*. La posible denegación de este derecho puede suponer una disuasión al ciudadano europeo al ejercicio de su derecho de libre circulación, con lo que deberá ser valorado el alcance de la dificultad que tal denegación entrañaría para impedir un derecho fundamental de los nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea.

Esta posible contradicción o conflicto de prevalencia de derechos que se exponen en los ordinales 38 a 41 de la sentencia del TSJU de 12 de marzo de 2014, la resuelve la Gran Sala afirmando que *«Corresponde, pues, al órgano jurisdiccional remitente –el Raad van State– remitente comprobar si, en cada una de las situaciones*

La política social de la Unión Europea. Su progresión, desarrollo y realidad (Referencia a la transposición a la legislación española laboral).

**Isabel María Camacho Millán**

*de las que se trata en el litigio principal, la concesión de un derecho de residencia derivado al nacional de un tercer Estado miembro de la familia de un ciudadano de la Unión, es necesaria para garantizar a este último el ejercicio efectivo de la libertad fundamental asegurada en el artículo 45 TFUE».*

Resuelve el Tribunal de Justicia de la Unión Europea que los Estados de la Unión pueden denegar *«el derecho de residencia a un nacional de un tercer Estado, miembro de la familia de un ciudadano de la Unión, cuando éste es nacional de dicho Estado miembro y reside en este mismo Estado, pero se traslada regularmente a otro Estado miembro en el marco de sus actividades profesionales»*, y que el TFUE *«confiere a un miembro de la familia de un ciudadano de la Unión, nacional de un tercer Estado, un derecho de residencia derivado en el Estado miembro del que es nacional dicho ciudadano, cuando éste reside en ese último Estado, pero se traslada regularmente a otro Estado miembro como trabajador en el sentido de dicha disposición, si su denegación tiene un efecto disuasorio del ejercicio efectivo de los derechos que el artículo 45 TFUE confiere al trabajador en cuestión, lo que corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente»*.

Con lo cual, dada la interpretación que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea hace del derecho de los familiares de los trabajadores nacionales de Estados miembros de la Unión Europea, cuando son transfronterizos y prestan sus servicios, parcialmente, fuera del Estado donde residen, están en peor condición que los trabajadores nacionales de los Estados miembros de la Unión que prestan su trabajo personal en el país de su residencia, puesto que la valoración del alcance disuasorio o no de la circunstancia personal y familiar del trabajador que puede impedir un libre ejercicio de su derecho de libre circulación entre Estados miembros de la Unión, la hará, puntualmente y para cada caso concreto, las autoridades administrativas de cada Estado miembro de la Unión, y en última instancia, los órganos judiciales nacionales cuando el trabajador preste su trabajo, de forma compartida, entre varios Estados miembros de la Unión.

Y en lo que se refiere a la protección judicial de los trabajadores nacionales de Estados miembros de la Unión Europea, cuando se trata de trabajadores transfronterizos, como hemos indicado anteriormente, desde el Tratado Constitutivo de

La política social de la Unión Europea. Su progresión, desarrollo y realidad (Referencia a la transposición a la legislación española laboral).

**Isabel María Camacho Millán**

la Comunidad Económica Europea de 1957 (Tratado de Roma), ya se preveía la libre circulación de trabajadores y los derechos que a éstos les correspondía, con la abolición de toda discriminación que por razón de nacionalidad le pudiera afectar. Sin embargo el ejercicio de cualquier derecho de los trabajadores de la Comunidad está condicionado al cumplimiento de las “*disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables al empleo de los trabajadores nacionales*”. En los distintos reglamentos comunitarios que han desarrollado la libre circulación de trabajadores han recalado la necesidad de igualdad en el tratamiento de los nacionales propios con los de otros estados de la Unión o Comunidad. De hecho, el Reglamento CEE 1612/68, del Consejo, de 1968, que se reitera en el Reglamento Comunitario 492/2011, tras repetir el mismo precepto del Tratado de Roma sobre el cumplimiento de las disposiciones legales nacionales, señala en su art. 7 que «*en el territorio de otros Estados miembros y por razón de la nacionalidad, el trabajador nacional de un Estado miembro no podrá ser tratado de forma diferente que los trabajadores nacionales... especialmente en materia de despido...*».

Sin embargo, ese derecho condicionado al cumplimiento del régimen interno de cada Estado donde se desarrolle la actividad laboral, no puede ser obstáculo, ni siquiera para sus nacionales, para el ejercicio de las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Cuando se tratan de trabajadores fronterizos, esto es, «*trabajadores que desempeñan su cometido en el territorio de un Estado miembro y residen en el territorio de otro Estado miembro, al que regresan en principio cada día o al menos una vez por semana*», como se definen en el Documento de Trabajo de la Dirección General de Estudios del Parlamento Europeo “Los trabajadores fronterizos de la Unión Europea”<sup>49</sup>, el hecho de exigir un idioma concreto para determinar la nulidad del contrato de trabajo si se hace en otro idioma, puede suponer para el trabajador fronterizo una dificultad de comprensión, y por tanto que viciara su consentimiento, lo que conduciría a una discriminación de trabajadores de la Unión Europea por razón lingüística. Como señala el TJUE, en su sentencia de 16 de abril de 2013, Asunto C-202/11, «*las partes de un contrato laboral de carácter transfronterizo no dominan*

---

<sup>49</sup> Resumen descargable en la dirección electrónica [http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/soci/w16/summary\\_es.htm](http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/soci/w16/summary_es.htm).

La política social de la Unión Europea. Su progresión, desarrollo y realidad (Referencia a la transposición a la legislación española laboral).

**Isabel María Camacho Millán**

*necesariamente la lengua oficial del Estado miembro de que se trata. En tales circunstancias, la formación de un consentimiento libre e informado entre las partes exige que éstas puedan redactar su contrato en una lengua que no sea la lengua oficial de dicho Estado miembro».*

Entiende el Tribunal de Justicia de la Unión Europea que el fomento lingüístico por parte de un Estado miembro no puede suponer, para los trabajadores fronterizos, una causa de nulidad del contrato que firmen en un idioma que comprendan adecuadamente, de hecho, el TJUE afirma en la misma sentencia que *«Por otra parte, una normativa de un Estado miembro que no se limitara a imponer la utilización de la lengua oficial de éste para los contratos laborales de carácter transfronterizo, sino que permitiera además elaborar una versión de esos contratos, cuyo texto fuera igualmente auténtico, en una lengua conocida por todas las partes implicadas, atendería menos contra la libertad de circulación de los trabajadores que la normativa controvertida en el litigio principal, sin dejar por ello de ser adecuada para garantizar los objetivos perseguidos por esta última normativa».*

Este derecho, como señalaremos posteriormente, es un derecho que está en grave riesgo de vulneración dada la actitud de algunos partidos políticos que han concurrido a las elecciones al Parlamento Europeo, y que propugnan, precisamente lo contrario a lo resuelto por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

La otra norma marco de toda la Unión europea que regula la libre circulación de trabajadores es el actual Reglamento CE 492/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril, relativo a la libre circulación de trabajadores dentro de la Unión<sup>50</sup>.

En cualquier caso, hay una tendencia a extender el derecho de los trabajadores a la libre circulación al derecho de los ciudadanos de la Unión Europea para que puedan ejercer su derecho de libre circulación y residencia al margen de su situación

---

<sup>50</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:141:0001:0012:ES:PDF>

La política social de la Unión Europea. Su progresión, desarrollo y realidad (Referencia a la transposición a la legislación española laboral).

**Isabel María Camacho Millán**

profesional. El Reglamento Comunitario 492/2011 es de aplicación automática en nuestro ámbito nacional, y la transposición de la Directiva Directiva 2004/38/CE al ordenamiento jurídico nacional la hizo el legislador con el Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, parcialmente desarrollado por la Orden PRE/1490/2012, de 9 de julio.

Igualmente, en la progresión en los derechos sociales que se le exige a la actual Unión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo han aprobado la Directiva 2014/54/UE, de 16 de abril de 2014 sobre medidas para facilitar el ejercicio de los derechos conferidos a los trabajadores en el contexto de la libre circulación de los trabajadores<sup>51</sup>, cuyo objetivo es suprimir los obstáculos que todavía dificultan la libre prestación de servicios, al tiempo que aumenta la seguridad jurídica y ayuda a prevenir abusos. Para ello se modifica la Directiva 96/71/CE, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios<sup>52</sup>.

Sin embargo, en algunos países de la Unión Europea se han producido cambios legislativos que merman, o limitan, los derechos de los trabajadores nacionales y, por ende, de los ciudadanos nacionales de otros países de la Unión, como es el caso de Bélgica, cuya legislación nacional sobre inmigración, la Ley de 15 de diciembre de 1980 sobre acceso, estancia y expulsión de los extranjeros, cuya última modificación se ha producido en 2011, y la Ley del 15 de septiembre 2006 que reforma la Ley de Extranjería<sup>53</sup>, pese al tenor del Derecho derivado de la Unión Europea, ha endurecido las condiciones para que los trabajadores y ciudadanos extranjeros obtengan la residencia ilimitada, al margen de cuestiones de orden público, con lo que se ha producido una regresión en los derechos de los ciudadanos europeos en este país.

---

<sup>51</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0054>

<sup>52</sup> Se dio cuenta de la nueva directiva en el comunicado que la Comisión Europea hizo público el pasado día 14 de abril en la dirección [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-421\\_es.doc](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-421_es.doc). Esta misma noticia apareció en el portal [noticias.juridicas.com](http://noticias.juridicas.com) del 22 de abril pasado y que se puede leer en la dirección electrónica <http://noticias.juridicas.com/actual/3812-el-parlamento-europeo-aumenta-la-proteccion-de-los-trabajadores-desplazados-dentro-de-la-union-.html>

<sup>53</sup> <http://www.empleo.gob.es/es/mundo/Revista/Revista131/111.pdf>

La política social de la Unión Europea. Su progresión, desarrollo y realidad (Referencia a la transposición a la legislación española laboral).

**Isabel María Camacho Millán**

En esta misma tendencia de regresión de los derechos de los ciudadanos y trabajadores extranjeros de la Unión Europea, recientemente se ha producido un referéndum en Bélgica, celebrado el pasado día 9 de febrero de 2014, por el que, por mayoría del 50.3 % de los votos, se ha aprobado acabar con la libre circulación de trabajadores de la Unión Europea, fijando cuotas de ingreso, lo que supone, además de la apertura de una situación de crisis en el seno de la Unión Europea, un ataque frontal a la legislación europea, tanto originaria como derivada, que consagra y desarrolla el pilar de la entonces Comunidad Económica Europea, hoy Unión Europea, de la libre circulación de trabajadores –hoy ciudadanos–. Igualmente han aparecido noticias de los planes del Gobierno Alemán en torno al permiso de residencia y derechos de protección social de los trabajadores que no estén en activo<sup>54</sup>, con afirmaciones tales como que «Alemania acabará con la “inmigración de la pobreza”»<sup>55</sup>, refiriéndose tanto a nacionales de terceros Estados, como a nacionales de Estados miembros de la Unión Europea.

Los resultados de las elecciones europeas celebradas el pasado día 25 de mayo de 2014, en países como Francia, con la obtención de la mayoría absoluta del Frente Nacional (FN), como Holanda con el segundo partido político más votado el xenófobo “Partido por la Libertad” (PVV), o como en Bélgica, donde tuvo un gran apoyo ciudadano la “Nueva Alianza Flamenca” (N-VA), que propugna, además de la separación de Flandes de Bélgica, como único idioma oficial en su circunscripción el flamenco, con lo que se estará dificultando, por posible incomprensión de los sujetos afectados, el ejercicio del derecho de libre circulación de trabajadores a Bélgica, sean o no transfronterizos<sup>56</sup>, todos ellos son partidos políticos denominados “antieuropeistas” de países fundadores de la Comunidad Económica Europea, germen de la actual Unión Europea. En otros países no fundadores como Reino Unido con su Partido por la

---

<sup>54</sup> Titulares como “Alemania quitará derechos sociales o expulsará a los extranjeros en paro. La medida también afecta a los españoles”, han aparecido en diversos medios de comunicación en marzo de 2014, como [http://www.telecinco.es/informativos/economia/Alemania-recorta-derechos-sociales-extranjeros-paro\\_2\\_1769805169.html](http://www.telecinco.es/informativos/economia/Alemania-recorta-derechos-sociales-extranjeros-paro_2_1769805169.html)

<sup>55</sup> Noticia aparecida en marzo de 2014 en el diario “El País”, y que puede descargarse en [http://internacional.elpais.com/internacional/2014/03/28/actualidad/1396030798\\_130998.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2014/03/28/actualidad/1396030798_130998.html).

<sup>56</sup> Al contrario de lo resuelto en la sentencia que hemos señalado del TJUE de 16 de abril de 2013, Asunto C-202/11.

La política social de la Unión Europea. Su progresión, desarrollo y realidad (Referencia a la transposición a la legislación española laboral).

**Isabel María Camacho Millán**

Independencia del Reino Unido (UKIP), Austria, con el partido austriaco UE-STOP, Dinamarca, con el Partido del Pueblo Danés, o Suecia, con los Demócratas de Suecia, se han dado resultados electorales que apoyan de forma importante a partidos políticos que están contra la Unión Europea y, por ende, con el desarrollo de los derechos que esta Institución supranacional ha consolidado y proyecta. El futuro del desarrollo del derecho de libre circulación de trabajadores y ciudadanos está por dilucidar en un período de tiempo muy corto.

En el ámbito nacional español, las permanentes reformas laborales, las constantes modificaciones del Estatuto de los Trabajadores y los continuos recortes de derechos laborales suponen una regresión que casa mal con la proyección de las Políticas Sociales que propugna la Unión Europea. Parece como si la convergencia europea que se planteó en su momento para la búsqueda de un mercado común, en materia social se vuelve a dejar de lado este aspecto de desarrollo del propio mercado, con lo que la Unión Europea sigue siendo la Europa de los mercaderes, la Europa de las transacciones económicas, de la mejora del mercado interior, no de los ciudadanos, sean o no trabajadores<sup>57</sup>, y con el riesgo añadido, tras los resultados de las últimas elecciones al Parlamento Europeo, no solo ya de frenar el desarrollo de cualquiera de estos derechos sociales, sino, incluso, tender a una regresión de los derechos de quienes no sean nacionales, una merma de las funciones y facultades de los distintos órganos, e incluso de la propia Entidad supranacional.

## **CONCLUSIONES.-**

Tras la elaboración del presente trabajo he llegado a una serie de conclusiones que paso a exponer sucintamente:

---

<sup>57</sup> Un juicio especialmente crítico sobre el denominado Derecho Laboral comunitario, en una Europa que persigue, fundamentalmente, la homogenización del mercado interior, es el que hacen MONEREO, MOLINA y MORENO, en “Manual...”, op. cit., 2013, p. 85.

La política social de la Unión Europea. Su progresión, desarrollo y realidad (Referencia a la transposición a la legislación española laboral).

**Isabel María Camacho Millán**

1.- La Unión Europea, desde su origen, se configura como una unión de carácter económico, y la búsqueda del mercado único exige normas que lo protejan y permitan su desarrollo. En el mercado concurren productores, intermediarios y consumidores, es decir, vendedores y compradores, y dentro de los primeros, están los trabajadores como elemento subjetivo de producción e intermediación. Hay, pues, que proteger al trabajador, para el desarrollo y mantenimiento del mercado único.

2.- De la mera enunciación inicial en materia de protección del trabajador al inicio de la creación de la Comunidad Económica Europea, se ha pasado a una regulación normativa de carácter expansivo, tanto a nivel europeo, como nacional.

3.- Del planteamiento inicial de protección del trabajador por motivos puramente económicos (*turpe lucrum*), se está pasando a un planteamiento de protección del trabajador más allá del mero carácter protector del mercado. Es una mejora social, que, con la globalización y la interrelación de los sujetos, sea por migración o movilidad, exige a todas las naciones la búsqueda y garantía de protección de sus nacionales más allá de su ámbito territorial y que refleja el nivel de compromiso en la mejora y desarrollo social de cada Estado.

4.- La expansión de las normas protectoras del trabajador es un fenómeno que, como quiera que afecta a los costes (aunque sea inversión) en la producción e intermediación, con la crisis económica a nivel europeo (y global) y, especialmente a nivel nacional, está suponiendo una renuncia o, cuando menos, una deriva hacia medidas mal llamadas proteccionistas que ponen en riesgo los logros sociales y laborales que se han conseguido en los últimos veinticinco años

5.- España, antes de la entrada en la Unión Europea, preveía un régimen jurídico laboral relativamente alejado de parámetros de protección de países del entorno europeo, y, desde su entrada en la Comunidad Europea, ha armonizado su ordenamiento interno al europeo incrementando el nivel de protección, pero las políticas de “ajuste” exigidas por Europa, producen una importante merma en esos derechos laborales.

6.- La convergencia en materia de reconocimientos de derechos laborales y de políticas sociales en la Unión Europea, está siendo puesta en riesgo con medidas



La política social de la Unión Europea. Su progresión, desarrollo y realidad (Referencia a la transposición a la legislación española laboral).

**Isabel María Camacho Millán**

económicas en las que priman la competitividad por la rebaja de costes sociales, tanto para nacionales como para extranjeros de la Unión.

7.- El futuro legislativo de la Unión Europea en el desarrollo de derechos de ciudadanos de Estados miembros de la Unión Europea fuera de sus fronteras nacionales, así como, con mayor motivo, nacionales de terceros países, con los resultados electorales de las últimas elecciones al Parlamento Europeo, no parece muy prometedor. Posiblemente se producirá, si no una regresión, sí un estancamiento en su expansión.

8.- Vuelve a prevalecer la Unión de mercaderes, sobre la Unión de los ciudadanos.

La política social de la Unión Europea. Su progresión, desarrollo y realidad (Referencia a la transposición a la legislación española laboral).

Isabel María Camacho Millán

## **BIBLIOGRAFÍA:**

BRIAND, Arístides: Discurso dado en la X Asamblea de la Sociedad de Naciones el 5 de septiembre de 1929, recogido íntegramente en la dirección electrónica <http://iuee.eu/pdf-dossier/20/TrhboULFOIV6jPqfJ0PJ.PDF>

CARTA COMUNITARIA DE LOS DERECHOS SOCIALES FUNDAMENTALES DE LOS TRABAJADORES DE LA COMUNIDAD EUROPEA de 1989, descargable en la dirección electrónica <http://www.incipe.org/ensayo3b.htm>

FERNÁNDEZ MÉNDEZ, Andrés: “Legislación Originaria y Derivada. Sobre la armonización fiscal directa de la Unión Europea”. Revista Galega de Economía, Vol. 11, nº 1, se puede consultar en la dirección electrónica [http://www.usc.es/econo/RGE/Vol%2011\\_1/Castelan/Legislaci%F3n%20originaria%20y%20derivada....pdf](http://www.usc.es/econo/RGE/Vol%2011_1/Castelan/Legislaci%F3n%20originaria%20y%20derivada....pdf)

GUY ISAAC, en “Manual de Derecho Comunitario General”, 2ª edición, Edt. Ariel, S.A., Barcelona 1991.

MANGAS MARTÍN, Araceli y LIÑÁN NOGUERAS, Diego J.: “Instituciones de Derecho de la Unión Europea”, Editorial Tecnos, Quinta Edición, Madrid 2005.

MARTÍN GONZÁLEZ, Yolanda: “La documentación de la Unión Europea: concepto y clasificación”, Biblioteconomía i documentacio, nº 7, diciembre 2001. Se puede consultar en la página web: <http://www.ub.edu/bid/07marti2.htm>.

MARTÍN VALVERDE, Antonio: RODRÍGUEZ-SAÑUDO GUTIÉRREZ, Fermín; GARCÍA MURCIA, Joaquín: “Derecho del Trabajo”, Vigésimo segunda edición. Edt. Tecnos, Madrid 2013.

MILLÁN GARCÍA, Antonio: “La protección social en la Unión Europea, ¿Un modelo homogéneo?”, en Información Comercial Española: ICE, Revista de Economía, nº 820, 2005, págs. 195-219, se puede consultar en la dirección electrónica

La política social de la Unión Europea. Su progresión, desarrollo y realidad (Referencia a la transposición a la legislación española laboral).

**Isabel María Camacho Millán**

[http://www.revistasice.com/CachePDF/ICE\\_820\\_195-219\\_9282FA86374DE5D092216C7C85F66803.pdf](http://www.revistasice.com/CachePDF/ICE_820_195-219_9282FA86374DE5D092216C7C85F66803.pdf)

MONEREO PÉREZ, José Luís; MOLINA NAVARRETE, Cristóbal; MORENO VIDA, María Nieves: “Manual de Derecho del Trabajo”, undécima edición, Edt. Comares, Granada 2013.

MONTOYA MELGAR, Alfredo: “Dercho del Trabajo”, Trigésima cuarta edición, Edt. Tecnos, Madrid 2013.

PALOMEQUE PÉREZ, Manuel Carlos, “La libre circulación de los trabajadores comunitarios”, Proyecto Social. Revista de Relaciones Laborales”, nº 1, 1993, pp. 125-142.

PALOMEQUE PÉREZ, Manuel Carlos; ÁLVAREZ DE LA ROSA, Manuel: “Derecho del Trabajo”, vigesimoprimera edición, Edt. Editorial Universitaria Ramón Areces, Madrid 2013.

PEMÁN GAVÍN, Juan, “La culminación del proceso de descentralización de la sanidad española. El Sistema Nacional de Salud tras el cierre de las transferencias y la aplicación del nuevo sistema de financiación”, en “Informe de las Comunidades Autónomas 2001” (2002), AA.VV., Departament de Governació i Relacions Institucionals, pp. 651-696, descargable en la dirección electrónica: [http://www.idpbarcelona.net/docs/public/iccaa/2001/2\\_parte/sanidadespaola.pdf](http://www.idpbarcelona.net/docs/public/iccaa/2001/2_parte/sanidadespaola.pdf).

La política social de la Unión Europea. Su progresión, desarrollo y realidad (Referencia a la transposición a la legislación española laboral).

**Isabel María Camacho Millán**

## **ANEXO**

### **Carta comunitaria de los Derechos Sociales de los Trabajadores**

(9 de diciembre de 1989).

LOS JEFES DE ESTADO O DE GOBIERNO DE LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA COMUNIDAD EUROPEA REUNIDOS EN ESTRASBURGO EL 9 DE DICIEMBRE DE 1989,

Considerando que los Estados miembros han convenido, de conformidad con el artículo 117 del Tratado CEE, en la necesidad de fomentar la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores, permitiendo su equiparación por la vía del progreso;

Considerando que, en la línea de las conclusiones de los Consejos Europeos de Hannover y de Rodas, el Consejo Europeo de Madrid estimó que, en el marco de la construcción del mercado único europeo, es conveniente otorgar a los aspectos sociales la misma importancia que a los aspectos económicos y que, por consiguiente, deben ser desarrollados de forma equilibrada; Considerando la resoluciones del Parlamento Europeo de 1 de marzo de 1989, de 14 de septiembre de 1989 y de 22 de noviembre de 1989, así como el dictamen del Comité Económico y Social de 22 de febrero de 1989;

Considerando que la realización del mercado interior constituye el medio más eficaz para la creación de empleo y para garantizar el máximo bienestar en la Comunidad; que el desarrollo y la creación de empleo deben ser la primera prioridad en la realización del mercado interior; que corresponde a la Comunidad hacer frente a los desafíos del futuro en el plano de la competitividad económica, teniendo en cuenta, en particular, los desequilibrios regionales;

Considerando que el consenso social contribuye a reforzar la competitividad de las empresas y de toda la economía, así como a crear empleo; que, por esta razón, es condición esencial para garantizar un desarrollo económico sostenido;

Considerando que la realización del mercado interior puede favorecer la aproximación en el progreso de las condiciones de vida y de trabajo y la cohesión económica y social de la Comunidad Europea evitando distorsiones de la competencia;

La política social de la Unión Europea. Su progresión, desarrollo y realidad (Referencia a la transposición a la legislación española laboral).

**Isabel María Camacho Millán**

Considerando que la realización del mercado interior debe suponer para los trabajadores de la Comunidad Europea mejoras en el ámbito social, y en particular en materia de libre circulación, condiciones de vida y de trabajo, salud y seguridad en el lugar de trabajo, protección social, educación y formación;

Considerando que, para garantizar la igualdad de trato, es conveniente luchar contra las discriminaciones en todas sus formas, en particular las basadas en el sexo, el color, la raza, las opiniones y las creencias, y que, con espíritu de solidaridad, es importante luchar contra la exclusión social;

Considerando que corresponde a los Estados miembros garantizar que los trabajadores de terceros países y los miembros de su familia que residen legalmente en un Estado miembro de la Comunidad puedan beneficiarse, en sus condiciones de vida y de trabajo, de un trato comparable al que reciben los trabajadores de dicho Estado miembro;

Considerando que conviene inspirarse en los convenios de la Organización Internacional del Trabajo y en la Carta Social Europea del Consejo de Europa;

Considerando que el Tratado, modificado por el Acta Única Europea, contiene disposiciones que establecen las competencias de la Comunidad relativas señaladamente a la libre circulación de los trabajadores (artículos 7 y 48 a 51), a la libertad de establecimiento (artículos 52 a 58), al ámbito social en las condiciones previstas en los artículos 117 a 122 -en particular en lo que se refiere a la mejora de la seguridad y la salud en el lugar de trabajo (artículo 118 A), desarrollo del diálogo entre los interlocutores sociales en Europa (artículo 118 B), igualdad de retribución entre los trabajadores masculinos y femeninos para un mismo trabajo (artículo 119)- a formación profesional (artículo 128), a la cohesión económica y social (artículos 130 A a 130 E) y, de manera más general, a la aproximación de las legislaciones (artículos 100, 100 A y 235); que la aplicación de la Carta no puede tener como consecuencia una ampliación de las competencias de la Comunidad definidas por los Tratados;

Considerando que la presente carta tiene por objeto, por una parte, consagrar los progresos realizados en el ámbito social, por la acción de los Estados miembros, de los interlocutores sociales y de la Comunidad;

La política social de la Unión Europea. Su progresión, desarrollo y realidad (Referencia a la transposición a la legislación española laboral).

**Isabel María Camacho Millán**

Considerando que, por otra parte, tiene por objeto afirmar de forma solemne que la aplicación del Acta Única debe tomar plenamente en consideración la dimensión social de la Comunidad y que, en este contexto, es necesario garantizar en los niveles adecuados el desarrollo de los derechos sociales de los trabajadores de la Comunidad Europea, en particular de los trabajadores por cuenta ajena y de los trabajadores por cuenta propia;

Considerando que, de conformidad con las conclusiones del Consejo Europeo de Madrid, deben establecerse claramente las funciones respectivas de las normas comunitarias, de las legislaciones nacionales y de las relaciones convencionales;

Considerando que en virtud del principio de subsidiariedad las iniciativas que hay que tomar para la aplicación de estos derechos sociales corresponden a los Estados miembros ya las entidades que los constituyen y, en el marco de sus competencias, son responsabilidad de la Comunidad Europea; que esta aplicación puede revestir la forma de leyes, de convenios colectivo o de prácticas existentes en los distintos niveles adecuados y que requiere, en numerosos ámbitos, la participación activa de los interlocutores sociales;

Considerando que la proclamación solemne de los derechos sociales fundamentales en la Comunidad Europea no puede justificar, en el momento de su aplicación ninguna regresión respecto a la situación actualmente existente en cada Estado miembro:

HAN ADOPTADO LA DECLARACIÓN SIGUIENTE QUE CONSTITUYE LA "CARTA comunitaria DE LOS DERECHOS SOCIALES FUNDAMENTALES DE LOS TRABAJADORES":

## **Título1**

### **DERECHOS SOCIALES FUNDAMENTALES DE LOS TRABAJADORES**

#### **Libre circulación**

1. Todo trabajador de la Comunidad Europea tiene derecho a la libre circulación en todo el territorio de la Comunidad, sin perjuicio de las limitaciones justificadas por razones de orden público, de seguridad pública y de salud pública.

La política social de la Unión Europea. Su progresión, desarrollo y realidad (Referencia a la transposición a la legislación española laboral).

**Isabel María Camacho Millán**

2. El derecho a la libre circulación permite a cualquier trabajador ejercer cualquier profesión u oficio en la Comunidad, en condiciones de igualdad de trato para el acceso al trabajo, las condiciones de trabajo y la protección social del país de acogida.

3. El derecho a la libre circulación implica asimismo:

- la armonización de las condiciones de residencia en todos los Estados miembros, en particular para la reunificación familiar;

- la supresión de los obstáculos que resulten del no reconocimiento de títulos o de calificaciones profesionales equivalentes;

- la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores fronterizos.

### **Empleo y remuneración**

4. Toda persona tiene derecho a la libertad de elección y de ejercicio de una profesión, con arreglo a las disposiciones que rigen cada profesión.

5. Todo empleo debe ser justamente remunerado. A tal fin conviene que, con arreglo a las prácticas nacionales:

- se garantice a los trabajadores una remuneración equitativa, es decir, que sea suficiente para proporcionarles un nivel de vida digno;

- se garantice a los trabajadores sujetos a un régimen de trabajo distinto del contrato de trabajo a tiempo completo y por tiempo indefinido un salario de referencia equitativo;

- los salarios sólo pueden ser retenidos, embargados o cedidos con arreglo a las disposiciones nacionales; estas disposiciones deberían prever medidas que garanticen al trabajador la conservación de los medios necesarios para su sustento y el de su familia.

6. Toda persona debe poder beneficiarse gratuitamente de los servicios públicos de colocación. Mejora de las condiciones de vida y de trabajo

La política social de la Unión Europea. Su progresión, desarrollo y realidad (Referencia a la transposición a la legislación española laboral).

**Isabel María Camacho Millán**

7. La realización del mercado interior debe conducir a una mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores en la Comunidad Europea. Este proceso se efectuará mediante la aproximación, por la vía del progreso, de dichas condiciones, en particular en lo que respecta a la duración y distribución del tiempo de trabajo y las formas de trabajo distintas del trabajo por tiempo indefinido, como el trabajo de duración determinada, el trabajo a tiempo parcial, el trabajo interino y el trabajo de temporada. Esta mejora deberá permitir igualmente desarrollar, cuando sea necesario, ciertos aspectos de la reglamentación laboral, como los procedimientos de despido colectivo o los referentes a las quiebras. 8. Todo trabajador de la Comunidad Europea tiene derecho al descanso semanal y a unas vacaciones anuales pagadas, cuya duración, en uno y otro caso, deberá aproximarse por la vía del progreso, de conformidad con las prácticas nacionales.

9. Todo asalariado de la Comunidad Europea tiene derecho a que se definan sus condiciones de trabajo por ley, por un convenio colectivo o por un contrato de trabajo según las modalidades propias de cada país.

### **Protección social**

Con arreglo a las modalidades propias de cada país:

10. Todo trabajador de la Comunidad Europea tiene derecho a una protección social adecuada y, sea cual fuere su estatuto o la dimensión de la empresa en que trabaja, debe beneficiarse de niveles de prestaciones de seguridad social de nivel suficiente.

Las personas que estén excluidas del mercado de trabajo, ya sea por no haber podido acceder a él, ya sea por no haber podido reinsertarse en el mismo, y que no dispongan de medios de subsistencia, deben poder beneficiarse de prestaciones y de recursos suficientes adaptados a su situación personal.

### **Libertad de asociación y negociación colectiva**

11. Los empresarios y trabajadores de la Comunidad Europea tienen derecho a asociarse libremente a fin de constituir organizaciones profesionales o sindicales de su elección para defender sus intereses económicos y sociales.



La política social de la Unión Europea. Su progresión, desarrollo y realidad (Referencia a la transposición a la legislación española laboral).

**Isabel María Camacho Millán**

Todo empresario y todo trabajador tiene derecho a adherirse o no libremente a tales organizaciones, sin que de ello pueda derivarse ningún perjuicio personal o profesional para el interesado.

12. Los empresarios o las organizaciones de empresarios, por una parte, y las organizaciones de trabajadores, por otra, tienen derecho, en las condiciones establecidas por las legislaciones y prácticas nacionales, a negociar y celebrar convenios colectivos.

El diálogo entre interlocutores sociales a escala europea, que debe desarrollarse, puede conducir, si éstos lo consideran deseable, a que se establezcan relaciones convencionales, en particular Inter. profesional y sectorialmente.

13. El derecho a recurrir, en caso de conflicto de intereses, a acciones colectivas, incluye el derecho a la huelga, sin perjuicio de las obligaciones resultantes de las reglamentaciones nacionales y de los convenios colectivos.

Para facilitar la resolución de los conflictos laborales, es conveniente favorecer, de conformidad con las prácticas nacionales, la creación y utilización, en los niveles apropiados, de procedimiento

14. El ordenamiento jurídico interno de los Estados miembros determinará en qué condiciones y en qué medida los derechos contemplados en los artículos 11 a 13 son aplicables a las fuerzas armadas, a la policía y a la función pública.

### **Formación profesional**

15. Todo trabajador de la Comunidad Europea debe poder tener acceso a la formación profesional y poder beneficiarse de la misma a lo largo de su vida activa. En las condiciones de acceso a dicha formación no podrá darse ninguna discriminación basada en la nacionalidad.

Las autoridades públicas competentes, las empresas o los interlocutores sociales, cada uno en el ámbito de su competencia, deberían establecer los mecanismos de formación continuada y permanente que permitan a toda persona reciclarse, en particular mediante permisos de formación, perfeccionamiento y adquisición de nuevos conocimientos, teniendo en cuenta, particularmente, la evolución técnica.

La política social de la Unión Europea. Su progresión, desarrollo y realidad (Referencia a la transposición a la legislación española laboral).

**Isabel María Camacho Millán**

### **Igualdad de trato entre hombres y mujeres**

16. Debe garantizarse la igualdad de trato entre hombres y mujeres. Debe desarrollarse la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

A tal fin, conviene intensificar, dondequiera que ello sea necesario, las acciones destinadas a garantizar la realización de la igualdad entre hombres y mujeres, en particular para el acceso al empleo, la retribución, las condiciones de trabajo, la protección social, la educación, la formación profesional y la evolución de la carrera profesional.

Conviene, asimismo, desarrollar medidas que permitan a hombres y mujeres compaginar más fácilmente sus obligaciones profesionales y familiares.

### **Información, consulta y participación de los trabajadores**

17. La información, la consulta y la participación de los (trabajadores deben desarrollarse según mecanismos adecuados y teniendo en cuenta las prácticas vigentes en los diferentes Estados miembros. Ello es especialmente aplicable en aquellas empresas o grupos de empresas que tengan establecimientos o empresas situados en varios Estados miembros de la Comunidad Europea. 18. Esa información, esa consulta y esa participación deben llevarse a cabo en el momento oportuno, y en particular en los casos siguientes:

- cuando se introduzcan en las empresas cambios tecnológicos que afecten de forma importante a los trabajadores en lo que se refiere a sus condiciones de trabajo y a la organización del trabajo;
- cuando se produzcan reestructuraciones o fusiones de empresas que afecten al empleo de los trabajadores;
- con motivo de procedimientos de despido colectivo;
- cuando haya trabajadores, en particular trabajadores transfronterizos, afectados por políticas de empleo llevadas a cabo por las empresas en las que trabajan, Protección de la salud y de la seguridad en el lugar de trabajo

La política social de la Unión Europea. Su progresión, desarrollo y realidad (Referencia a la transposición a la legislación española laboral).

**Isabel María Camacho Millán**

19. Todo trabajador debe disfrutar en su lugar de trabajo de condiciones satisfactorias de protección de su salud y de su seguridad. Deben adoptarse medidas adecuadas para proseguir la armonización en el proceso de las condiciones existentes en este campo.

Estas medidas deberán tener en cuenta, en particular, la necesidad de formación, información consulta y participación equilibrada de los trabajadores en lo que se refiere a los riesgos a los que estén expuestos y a las medidas que se adopten para eliminar o reducir esos riesgos.

Las disposiciones relativas a la realización del mercado interior deben contribuir a dicha protección.

### **Protección de los niños y de los adolescentes**

20. Sin perjuicio de disposiciones más favorables para los jóvenes, en especial las que, mediante la formación, garanticen su inserción profesional, y salvo excepciones circunscritas a algunos trabajos ligeros, la edad mínima de admisión al trabajo no debe ser inferior a la edad en la que concluye la escolaridad obligatoria ni en ningún caso inferior a 15 años.

21. Todo joven que ejerza un empleo debe percibir una retribución equitativa de conformidad con las prácticas nacionales.

22. Deben adoptarse las medidas necesarias para adecuar las normas del Derecho laboral aplicables a los jóvenes trabajadores para que satisfagan las exigencias de su desarrollo y las necesidades de su formación profesional y de su acceso al empleo.

Debe limitarse, en particular, la duración del trabajo de los trabajadores menores de dieciocho años -sin que pueda eludirse esta limitación recurriendo a horas extraordinarias-, prohibiéndose el trabajo nocturno, con excepción de algunos empleos establecidos por las legislaciones o las normativas nacionales.

23. Los jóvenes deben poder beneficiarse, al final de la escolaridad obligatoria, de una formación profesional inicial de duración suficiente para que puedan adaptarse a las exigencias de su futura vida profesional; esta formación debería tener lugar, para los jóvenes trabajadores, durante la jornada de trabajo.

La política social de la Unión Europea. Su progresión, desarrollo y realidad (Referencia a la transposición a la legislación española laboral).

**Isabel María Camacho Millán**

### **Personas de edad avanzada**

De acuerdo con las modalidades de cada país:

24. Al llegar a la Jubilación todo trabajador de la Comunidad Europea debe poder disfrutar de recursos que le garanticen un nivel de vida digno.

25. Toda persona que haya alcanzado la edad de jubilación, pero que no tenga derecho a pensión y que no tenga otros medios de subsistencia, debe poder disfrutar de recursos suficientes y de una asistencia social y médica adaptada a sus necesidades específicas.

### **Minusválidos**

26. Todo minusválido, cualesquiera que sean el origen y la naturaleza de su minusvalía, debe poder beneficiarse de medidas adicionales concretas encaminadas a favorecer su integración profesional y social.

Estas medidas de mejora deben referirse, en particular, según las capacidades de los interesados, a la formación profesional, la ergonomía, la accesibilidad, la movilidad, los medios de transporte y la vivienda.

## **Título II APLICACIÓN DE LA CARTA**

27. La garantía de los derechos sociales fundamentales de la presente Carta, así como la aplicación de las medidas sociales indispensables para el buen funcionamiento del mercado interior en el marco de la estrategia de cohesión económica y social, competen a los Estados miembros de conformidad con las respectivas prácticas nacionales, en particular mediante su legislación y convenios colectivos.

28. El Consejo Europeo invita a la Comisión a que presente cuanto antes las iniciativas que entren dentro del marco de sus competencias previstas en los Tratados con vistas a la adopción de instrumentos jurídicos para la aplicación efectiva, a medida que se avanza en la realización del mercado interior, de aquellos derechos que entren dentro del marco de competencias de la Comunidad.

La política social de la Unión Europea. Su progresión, desarrollo y realidad (Referencia a la transposición a la legislación española laboral).

**Isabel María Camacho Millán**

29. La Comisión elaborará cada año, durante el último trimestre, un informe sobre la aplicación de la Carta por parte de los Estados miembros y de la Comunidad Europea.

30. El informe de la Comisión se transmitirá al Consejo Europeo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social.<sup>58</sup>

---

<sup>58</sup> Texto tomado de la página web

[http://www.urjc.es/ceib/espacios/panorama/instrumentos/cohesion\\_social/ue/documentos/Carta\\_DS\\_Trabajadores.pdf](http://www.urjc.es/ceib/espacios/panorama/instrumentos/cohesion_social/ue/documentos/Carta_DS_Trabajadores.pdf)