

UNIFICACIÓN Y PLURALISMO JURÍDICO DEL
DERECHO SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA*

Prof. Dr. Juan Rivero Lamas
Catedrático de Derecho del Trabajo
de la Universidad de Zaragoza

* El presente trabajo constituye la ponencia del autor en las jornadas organizadas por la Università Roma Tre (Facoltà di Giurisprudenza – Centro de Eccellenza in Diritto Europeo) sobre el tema: “Unificazione e Pluralismo Giuridico in Europa”. Roma 27-29 de abril 2006. Actualmente se encuentra en fase de publicación en la “Rivista Europa e Diritto Privato”.

UNIFICACIÓN Y PLURALISMO JURÍDICO DEL DERECHO SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA

SUMARIO: 1. Consideraciones introductorias: 1.1. El binomio de referencia, Derecho Social Comunitario – Derecho del Trabajo y de la Protección Social de los Estados miembros. 1.2. Resultado de un proceso accidentado. 1.3. El punto de arranque y la doble alma del Derecho Social Europeo. 2. Auge y agotamiento de la fase de armonización legal en el Derecho Social Comunitario: 2.1. La labor armonizadora de la década de los 70 y su caracterización. 2.2. El proceso normativo de la “edad de oro” de las intervenciones comunitarias. 2.3. La parálisis provocada por la “onda liberal” y la crisis económica. 2.4. Balance de los últimos quince años. 2.5. La actuación comunitaria de coordinación en nuevos ámbitos. 3. ¿En qué grado de unificación se encuentran los ordenamientos laborales y de protección social por obra del Derecho Social Comunitario?: 3.1. Una producción normativa parcial y asistemática ante la inicial carencia de normas competenciales específicas. 3.2. El Acta Única Europea y la mejora de las condiciones relativas a la seguridad y salud en el trabajo. 3.3. La ampliación de las competencias comunitarias a la política social y el Tratado de Ámsterdam. 3.4. La “estrategia coordinada para el empleo” y las nuevas técnicas de actuación de la Unión Europea. 3.5. El papel de los interlocutores sociales y el diálogo social. 3.6. Las áreas de unificación fuerte y las de garantía de mínimos. 4. Consideraciones conclusivas: 4.1. Un espacio privilegiado para experimentar el juego de una red de fuentes jurídicas. 4.2. Derecho europeo, Derecho comparado y relativización del particularismo. 4.3. El relevo comunitario a la política armonizadora. 4.4. El referente de la globalización económica y la garantía de un “trabajo decente”. 4.5. Tendencias renacionalizadoras y técnica del “mutuo reconocimiento”.

1.- Consideraciones introductorias.

1.1.- Parece obligado referir el proceso de unificación de los ordenamientos jurídicos de los países europeos y el contrapunto de la pluralidad de sus sistemas jurídicos nacionales (en el sector laboral, como en otros –ya se adscriban al Derecho público o al privado-), al binomio Derecho Social Comunitario, de un lado, y Derecho del Trabajo y de la Protección social, de los Estados miembros, de otro.

En efecto, en el presente contexto de una economía globalizada, los países incluidos en el área geográfica de la Unión Europea constituyen, junto a las otras dos regiones principales y sus zonas de influencia –de un lado Norteamérica, incluidos Canadá y México; de otro, la región del Pacífico, centrada en torno a Japón- una organización de carácter político y económico que precisa para su funcionamiento y

actuación de un ordenamiento jurídico capaz de hacer frente a los intercambios desiguales, de introducir nuevos elementos de gobernabilidad en los mercados de los países que integran la Unión y de hacer posible “una economía de mercado abierta y de libre competencia”. Es en este contexto de una “economía global regionalizada”¹ de la cual forma parte la Unión Europea, en el que se conforman las estrategias de los agentes económicos que compiten en los mercados mundiales y en el cual las instituciones y los órganos de la Unión Europea han de atender las demandas de un ordenamiento jurídico unificado en las relaciones inter privados.

1.2.- Por lo demás, interesa señalar, de entrada, que el Derecho Social Comunitario es una parte del actual Derecho de la Unión Europea que se ha ido formando a través de un largo y accidentado camino sembrado de límites y obstáculos de distinto origen, que se han intentado superar con etapas de impulso y desarrollo, con frecuencia interrumpidas con otras de parada. El resultado es, podemos adelantar, la consecución de una unificación en el área sociolaboral mínima y parcial, que, de cara al futuro, avanza utilizando nuevas técnicas y que para afrontar los problemas de la nueva sociedad de la información deberá redefinir sus contenidos y destinatarios.

1.3.- El desarrollo del Derecho Social Comunitario, como factor unificador de los ordenamientos de los Estados miembros en materia de Derecho del Trabajo y de Protección Social, responde a una fisonomía que se coherente con los fines funcionales y con los objetivos iniciales de la Comunidad Económica Europea. Lo que se quiere expresar, en síntesis, es que este Derecho Social Comunitario se ha elaborado a partir de unos Tratados económicos que contemplaban unos objetivos sociales limitados en su versión inicial, por lo que su desarrollo no ha sido el que habría correspondido al sector de un ordenamiento jurídico que pudiera fundamentarse en el reconocimiento de unos derechos fundamentales y que pudiera contar para actuarse con la atribución de

¹ M. Castells, *La era de la información: economía, sociedad y cultura*, vol. I, *La sociedad red*, trad. Esp. (Madrid 1999), 127. W. Sanguinetti Raymond y A. García Laso, (Eds.), *Globalización económica y relaciones laborales* (Salamanca 2003/95). D. Zolo, *Globalizzazione. Una mappa dei problemi 3* (Roma 2004), 88. B. Hepple (Ed.), *Social and labour rights in a global context: international perspectives* (Cambridge 2002). Lord Weederburn, *Common Law, Labour Law, Global Law*, trad. It. *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, 2002, s. Una perspectiva global de los problemas, en A. Perulli, *Diritto del Lavoro e globalizzazione* (Padova 1999).

competencias materiales atribuidas a los poderes establecidos en una Constitución política. Antes bien, el hecho de haberse desarrollado el Derecho Social Comunitario a la sombra de unos Tratados económicos, explica tanto la infiltración, patente o enmascarada, de los objetivos y funciones del Derecho de la competencia, como el carácter fragmentario de su regulación². A todo ello hay que añadir el que, inicialmente, se confiara por el Tratado de Roma (art. 117) el objetivo de asegurar el progreso social a la acción combinada del mismo funcionamiento del Mercado Común y a la intervención de las autoridades comunitarias³. Las modificaciones por “superposición” que se han sucedido en los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas hasta llegar al Tratado de Amsterdam, nos dan razón, finalmente, de una progresiva intensificación normativa y de su diversificación temática y procedimental, –salteada de fases de parálisis- que se registra en la acción de la CE en materia social.

1.4.- Se ha podido señalar⁴ que, en la política social comunitaria hay una doble alma: la que imponía el modelo de regulación de mercado, que trataba de evitar el dumping social por una concurrencia a la baja de los trabajadores y de los servicios en los distintos países de la CE, y aquella otra que responde a la progresiva configuración de una “ciudadanía social europea”⁵. Desde una y otra perspectiva se tratará de potenciar la unificación a través de la armonización de las regulaciones jurídicas.

² J. Cruz Villalón y M. Rodríguez-Piñero Royo, *El ordenamiento social comunitario*, en R. Quesada Segura (coord.), *La Constitución Europea y las relaciones Laborales*, XXII Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales (Sevilla 2004) 58.

³ F. Pérez de los Cobos Orihuel, *El Derecho Social Comunitario en el Tratado de la Unión Europea* (Madrid 1994), 21. M. Rocella y T. Treu, *Diritto del Lavoro della Comunità Europea* (Padova 1992) 6. G. Arrigo, *Il Diritto del Lavoro della Comunità Europea* (Milano 1998) 106.

⁴ M. Bell, *Antidiscrimination Law and the European Union* (Oxford 2002) 6.

⁵ M. Barbera, *Dopo Amsterdam. I nuovi confini del Diritto Sociale Comunitario* (Brescia 2000), 3. M. Ferrera, *Verso una cittadinanza sociale aperta. I nuovi confini del welfare nell'Unione Europea*, Working Papers del Dipartimento de Studio Sociali e Politici, Università di Milano, n° 8, 2004, *passim*. J. Cruz Villalón y M. Rodríguez-Piñero Royo, cit., 57.

Sólo en una etapa ya próxima a nuestros días, aunque en realidad se deja sentir a partir de la década de los ochenta, aparece el interés en mantener el pluralismo y la diversidad de los regímenes jurídicos con el fin de evitar lo que en Italia se ha llamado el dumping alla rovescia⁶, esto es, una concurrencia que, más allá de la tendencia a la nivelación de los niveles de protección en las condiciones de trabajo, se traduce en unos efectos generadores de situaciones de perjuicio e involución para los trabajadores nacionales. Ha sido a esta nueva versión del dumping social, a la que ya trató de responder la que, se puede considerar, directiva-puente (la Directiva 67/71/CE, de 10.12.96), sobre el desplazamiento de los trabajadores en el marco de una prestación de servicios comunitaria, y a la que trata de hacer frente, de forma más general, la nueva directiva que se prepara sobre liberalización de servicios en la Unión Europea (Proyecto Bolkestein) tras las enmiendas introducidas por el Parlamento Europeo⁷. En una y otra subyacen dos versiones contradictorias de la competencia en el marco del mercado común europeo, al tiempo que se prima una forma de protección contra el dumping social desde una perspectiva fundamentalmente nacional.

2. Auge y agotamiento de la fase de armonización legal en el Derecho Social Comunitario.

2.1.- La búsqueda inicial en el marco del Tratado de Roma de una “armonización legal en el progreso”, durante la década de 1970 y en los años siguientes, tuvo lugar poniendo en práctica intervenciones normativas que se han podido calificar⁸ de “desorbitantes”,

⁶ S. Simitis, *Europeizzazione o rinazionalizzazione del diritto del lavoro*, Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali 1994, 639. T. Treu, *Le regole sociali europee: quali innovazioni* en Europa e Diritto Privato, 1/2004, 39-40. F. Valdés Dal-Ré, *La implicación de los trabajadores en la Sociedad Europea (Evolución, marco general y disposiciones de referencia)*, en G. Esteban Velasco y L. Fernández del Pozo (Coords.), *La Sociedad Anónima Europea: régimen jurídico societario, laboral y fiscal*, (Madrid 2004), 1090 y 1104. J. Rivero Lamas, *La Sociedad Europea y la experiencia española sobre derechos de información y participación de los trabajadores*, en L. Ficari (a cura di), *Società Europea, diritti de informazione e partecipazione dei lavoratori* (Milano 2006), 81 y 124.

⁷ E. Román Vaca, *La Directiva relativa a los servicios en el mercado interior*, Temas Laborales (Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social), 84/2006, 25.

⁸ T. Treu, *Le regole*, cit. 33.

atendiendo a sus ámbitos e intensidad, dirigidas a proyectarse sobre los ordenamientos nacionales con el establecimiento de unas condiciones mínimas imperativas que podían superarse por los ordenamientos nacionales en el sentido de una mayor protección a los trabajadores en la materia objeto de regulación. Esta labor armonizadora de la normativa comunitaria, puede decirse que, sólo excepcionalmente, ha forzado al alza los mínimos comunes denominadores de los estándares nacionales, en concreto en las áreas de igualdad de trato entre hombres y mujeres y en materia de protección de la seguridad y salud laboral, siendo cuestionable que antes del Tratado de Amsterdam el contenido de las directivas en materia social pudieran establecer una regulación innovadora y de progreso al margen de los artículos 100 y 235 del Tratado de Roma, esto es, solo cuando la regulación pretendida fuera precisa para el funcionamiento del Mercado Común. En esta línea, se ha podido afirmar⁹, que en los años 70' no tuvo lugar una verdadera armonización interna de los ordenamientos nacionales en la CEE, sino sólo una aproximación de derechos procedimentales, fundamentalmente por la imposición de una obligación de informar a los representantes de los trabajadores en situaciones acentuadamente traumáticas para las empresas.

En cualquier caso, la aplicación del derecho comunitario contenida en las directivas tiene el reforzamiento que le presta su carácter imperativo e inderogable, sin que su aplicación pueda suponer una disminución del nivel de tutela ya garantizada por los ordenamientos nacionales a través de la legislación y la autotutela colectiva¹⁰. Pero también se confiere a la norma comunitaria –salvo previsión en sentido contrario– el carácter de regulación mínima indisponible mejorable por disposiciones legales, reglamentarias o convencionales más favorables para los trabajadores que pudieran establecerse en el futuro. La regulación diversificada de esta materia ha venido a crear situaciones complejas para la aplicación del principio de primacía del Derecho comunitario en conexión con las facultades de inaplicación reconocidas a los Estados miembros¹¹, lo que justifica la observación de que el ordre public europeo no es menos

⁹ S. Sciarra, *Norme imperative nazionali ed europee: la finalità del Diritto del Lavoro*, *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, 2006, 39.

¹⁰ S. Sciarra, *Norme cit*, 45.

¹¹ M. Rocella y T. Treu, *Diritto del Lavoro della Comunità Europea*, cit, 53.

complicado que en los ordenamientos nacionales en punto al establecimiento de umbrales de tutela basados en normas imperativas¹².

2.2.- Como es sabido, el proceso normativo de la “edad de oro” de las intervenciones sociales comunitarias¹³ se inicia con el primer Programa de Acción Social de la Comunidad (Resolución del Consejo de 21 de enero de 1974), y constituye su primer eslabón una Directiva, aprobada sobre la base del artículo 100 del Tratado, sobre “aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre despidos colectivos” (75/129/CE, de 17 de febrero de 1975). En su Exposición de Motivos se pone de relieve la preocupación dominante desde la perspectiva del derecho de la competencia: “las diferencias de las legislaciones nacionales en materia de despidos colectivos pueden tener una incidencia directa sobre el funcionamiento del Mercado Común”. Es esta incidencia la que justifica la actuación normativa de la Comunidad durante esta importante fase. A la mencionada, seguirán otras directivas, aprobadas sobre la base del artículo 100 o del artículo 235 (actual artículo 308), precepto este último que habilita al Consejo para adoptar, por unanimidad, disposiciones cuando una actuación de la Comunidad resulte necesaria para lograr en el funcionamiento del Mercado Común alguno de sus objetivos, sin que en el Tratado se hayan previsto los poderes de acción necesarios al respecto. A la Directiva mencionada seguirá la de igualdad de remuneraciones entre hombres y mujeres, en el mismo año 1975; en 1976, la relativa a la igualdad de tratamiento entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y promoción profesionales y a las condiciones de trabajo; en 1977, la importante Directiva sobre transmisiones de empresas y conservación de los derechos de los trabajadores; en 1978, la Directiva sobre igualdad de tratamiento entre hombres y mujeres en materia de Seguridad Social; y en 1980, la Directiva relativa a la insolvencia del empresario.

La mayoría de estas Directivas tienen un objetivo fundamentalmente económico y respondieron a situaciones puntuales creadas por la situación de crisis y por la movilidad de las empresas en el ámbito de la Comunidad.

¹² S. Sciarra, *Norme cit*, 47.

¹³ F. Pérez de los Cobos Orihuel, *El Derecho Social*, cit. 35-37.

2.3.- La onda liberal de los años ochenta produjo una parálisis de la acción normativa comunitaria en materia social, como también cabe registrarla en los ordenamientos nacionales, inducida por una ralentización en la Europa comunitaria del progreso económico. En esta línea, se ha podido hablar¹⁴ de un cierto agotamiento de la tendencia al progreso social en los ordenamientos nacionales. En el ámbito comunitario se deja de hablar de “armonización”, expresión que no aparece siquiera en los textos oficiales de la CE; y en las economías nacionales, la intensificación de la competencia económica en los mercados se traduce en una debilitación de los niveles de bienestar que repercute en mayores desigualdades en las condiciones de trabajo y en un estancamiento –cuando no reducción- de las prestaciones vinculadas al Estado de Bienestar. A la postre, los regímenes de Derecho del Trabajo y de Seguridad Social de cada país se convierten, en el marco de la Comunidad, en un factor de competencia económica.

2.4.- Como fase terminal de este proceso, hay que registrar que en los últimos quince años se ha producido un retroceso de la función normativa de los órganos comunitarios para alcanzar una integración unificadora de los ordenamientos de los Estados en materia social. A ello ha contribuido, tanto la unidad monetaria establecida en la mayoría de los países de la Unión Europea, como la intensificación de la competencia económica en los mercados mundiales, en buena parte fruto del fenómeno de la globalización.

También la apertura de la CE a los nuevos países del Este de Europa, y su integración en dos fases, ha supuesto un desafío con el que se pone a prueba la capacidad de integración de la Unión Europea de países que se han incorporado, o lo harán en un futuro próximo, con niveles de renta muy distantes de los Estados que venían integrando la Europa-15.

La conjunción de estos factores y fenómenos económicos se ha traducido en un aparcamiento de las preocupaciones armonizadoras. Pero también cabe advertir que existe la preocupación por la búsqueda de una nueva convergencia. La paradoja está en

¹⁴ T. Treu, *Le regole*, cit.

que el abandono transitorio de las preocupaciones unificadoras ha coincidido con un momento en el que el TCE ha dotado a la U.E. de títulos competenciales para intervenir ampliamente en materia de política social.

2.5.- No obstante, la ralentización de la actuación armonizadora de la Comunidad, que afecta a los aspectos nucleares de la política social, se ha hecho compatible con preocupaciones comunitarias por aspectos periféricos vinculados al desarrollo de determinados campos de la política social de los Estados (política de empleo; de formación profesional continua; de los mecanismos de ingreso en el mercado de trabajo; etc.). Lo que ha llevado, también, al reconocimiento de unas competencias coordinadoras sobre estas políticas.

De otra parte, la actividad normativa unificadora de la Unión Europea se ha volcado en un área especialmente fecunda para la afirmación de la ciudadanía social europea: la regulación, rigurosa y exigente, de la no discriminación en el trabajo, tanto en el sector privado como público, y de la igualdad de trato de los ciudadanos europeos. Son estos escenarios de la ciudadanía social, tanto en la ya mencionada faceta de la lucha contra las discriminaciones y de la protección de la igualdad de trato en el trabajo, junto a la regulación de políticas selectivas en materia de protección social (para asegurar la viabilidad de los sistemas y ampliar el ciclo de vida laboral, fundamentalmente), y la nueva regulación del derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de su familia a circular libremente y residir en los territorios de los Estados miembros (Directiva 2004/38/CE, de 30 de abril de 2004), las facetas recientes más fecundas y de largo alcance de la reciente política social de la Unión Europea.

3.- ¿En qué grado de unificación se encuentran los ordenamientos laborales y de protección social de los países miembros por obra del Derecho Social Comunitario?

3.1.- En su caracterización general y constante el Derecho Social Comunitario no ha sido nunca algo parecido a un sistema completo y cerrado de normas imperativas. El modelo de construcción ha conducido a una estructura parcelada, asistemática y de

formación discontinua¹⁵. Las competencias atribuidas en el Tratado de Roma a la Comunidad han sido limitadas y no han estado referidas a la regulación laboral y de protección social como conjuntos normativos; lo que llevó, justificadamente, a preguntarse, incluso, sobre sí no existiría una reserva de competencia estatal sobre estas materias. Los preceptos del Tratado de Roma que por su potencialidad normativa abrían una puerta a la intervención en materia social eran los artículos 100 y 235, ya mencionados, que permitieron poner en marcha las primeras intervenciones armonizadoras, y que en sus expresiones exclusivamente laborales constituían actuaciones puntuales ante problemas concretos.

3.2.- Un paso adelante supuso el Acta Única Europea de 1985 que, a partir de los nuevos artículos 100 A) 2 y 118 A) y B) incorporados al Tratado, va a permitir la adopción de Directivas por mayoría cualificada para el establecimiento y funcionamiento del Mercado Común. Con ello, se hará posible regular todas aquellas condiciones de trabajo que incidan sobre la seguridad y salud de los trabajadores, estableciendo a tal efecto la posibilidad de que el Consejo adopte disposiciones mínimas.

Esta competencia, según haría explícita la STCE de 12 de noviembre de 1996¹⁶, “no prejuzga la intensidad de la acción que dicha institución (el Consejo) pueda considerar necesaria para el cumplimiento de la misión que la disposición controvertida le asigna expresamente, que consiste en actuar a favor de la mejora ‘dentro del progreso’ de las condiciones relativas a la seguridad y salud de los trabajadores”¹⁷. Por

¹⁵ En este contexto se ha afirmado que este carácter “puntual e insular” del Derecho Social Europeo se relaciona con su “naturaleza reactiva, de actuación específica frente a problemas, reales o potenciales, pero en todo caso, del mercado de trabajo integrado. La aplicación del principio de subsidiariedad y las restricciones que significa el tener que buscar un soporte competencial expreso y efectivo para cada intervención, condiciona su misma existencia. El problema precede a la intervención, condiciona su misma existencia, la justifica y –con un poco de suerte- determina la aprobación de la norma que la pone en práctica”. J. Cruz Villalón y M. Rodríguez Piñero Royo, *El ordenamiento social comunitario*, cit, 49.

¹⁶ Reino Unido de Gran Bretaña y de Irlanda del Norte contra Consejo de la Unión Europea (Directiva 93/104/CE del Consejo relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo). Recurso de anulación. Asunto C-84/94.

¹⁷ Motivación, nº 17.

lo demás, el artículo 118 A) del Tratado de Roma “no limita(ba) la intervención comunitaria al mínimo denominador común o, incluso, al nivel de protección más bajo establecido por los diferentes Estados miembros, sino que significa que los Estados son libres de conceder una mayor protección que la protección, en su caso elevada, resultante del Derecho Comunitario”¹⁸. Esta forma de interpretar el concepto de disposiciones mínimas imperativas contenido en las Directivas que se basaban en el artículo 118 A), se ha podido decir¹⁹, responde a una discrecionalidad política atribuida al Consejo en su actividad normativa para decidir sobre su establecimiento. De esta manera, se establece una particular y fecunda interpretación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad; interpretación que amplía las posibilidades unificadoras del Consejo de la Unión Europea en una dirección de progreso y no sólo de aseguramiento y defensa de las regulaciones mínimas ya establecidas por los Estados miembros.

3.3.- Un salto cualitativo trascendente tiene lugar a partir del Consejo Europeo de Roma de 1990, con la aplicación del Tratado de Maastricht, antecedente del vigente Tratado de Amsterdam. La ampliación de las competencias comunitarias en materia social se contiene en el Protocolo suscrito a doce miembros (todos salvo Gran Bretaña), en el que se adapta el Tratado para permitir a once Estados proseguir en la vía trazada por la Carta Social Europea de 1989. El Protocolo, como es sabido, iba acompañado del Acuerdo relativo a la Política Social, celebrado entre los Estados miembros de la CE, excepto Gran Bretaña, e incluye el bloque más importante de las innovaciones sociales del Tratado de Maastricht, posteriormente incorporado al TCE de Amsterdam.

Lisa y claramente, lo que a partir del Tratado de Amsterdam se incluye en el Título XI en relación con la política social, es el reconocimiento de una competencia compartida entre los Estados miembros y la CEE para regular una serie de materias que

¹⁸ Motivación, nº 56.

¹⁹ M. Rocella, *Diritto Comunitario, ordinamenti nazionali, diritto del lavoro*, WPC.S.D.L.E. “Massimo D’Antona, nº 49/2004, 22. Sobre otras decisiones del TJCE en relación con esta Directiva (modificada posteriormente por la actualmente en vigor, Directiva 2003/88), S. Sciarra, cit, 48.

se contienen en dos listados y, también, la exclusión de la intervención comunitaria en otras que se contienen en una tercera relación.

En el ejercicio de esta “competencia compartida”, término técnico utilizado por el non nato Tratado Constitucional, “la Comunidad apoyará y completará la acción de los Estados miembros” en ciertos ámbitos, con respeto en todo caso de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Esta función de apoyo e integración de la actuación de los Estados, está provista sin duda de un potencial alcance unificador y se desarrolla en dos niveles (art. 137.2):

- Uno que se sitúa al margen de toda intervención preceptiva, caracterizado en su conjunto por impulsar la colaboración entre los Estados miembros para introducir medidas de fomento de la cooperación entre éstos, mejorar los conocimientos, intercambiar información y buenas prácticas, promover formulas innovadoras y evaluar experiencias innovadoras. Pero, se añade con energía, “con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros (art. 137.2, a).

- El otro nivel está constituido por una estricta forma de actuación normativa provista de carácter imperativo, consistente en la adopción, “mediante Directivas, (de) las disposiciones mínimas que habrán de aplicarse progresivamente, teniendo en cuenta las condiciones y reglamentaciones técnicas existentes en cada uno de los Estados miembros” (art. 137, 2, b).

En este segundo nivel de *hard law*, de intervención mediante Directivas, hay una lista de materias que se diversifica, a su vez, en otras dos, para identificar aquellas en las cuales se atribuye expresamente por el Tratado la posibilidad de establecer directivas por mayoría cualificada o por unanimidad. La diferencia, en cualquier caso, es procedimental. Se adscriben al procedimiento menos exigente (materias para las cuales es suficiente la mayoría cualificada para su aprobación), las siguientes materias: la mejora del entorno de trabajo para proteger la seguridad y la salud de los trabajadores; las condiciones de trabajo; la información y la consulta de los trabajadores; la integración de las personas excluidas en el mercado laboral; la igualdad entre hombres y mujeres por lo que respecta a las oportunidades en el mercado laboral y el trato en el

trabajo; la lucha contra la exclusión social; y –por último- la modernización de los sistemas de seguridad social, pero con exclusión de los contenidos concretos de la seguridad social y de la protección social de los trabajadores.

Al segundo conjunto, relativo a las materias en las que se requiere la unanimidad del Consejo para establecer disposiciones mínimas, se adscribe un bloque competencial integrado por: la seguridad social y la protección social; la protección por despido; la representación y la defensa colectiva de los trabajadores y empresarios, incluida la cogestión, pero con la exclusión del derecho de asociación y de sindicación; y las condiciones de empleo de los extranjeros. De estas materias, las tres últimas (esto es, con la excepción de la seguridad social y la protección social), la exigencia de unanimidad puede convertirse en mayoría cualificada, para lo que es suficiente con la decisión unánime del Consejo de someterse al procedimiento del artículo 251 TCE. Ello no obstante, es lo cierto que el veto de cualquiera de los Estados puede impedir alcanzar un acuerdo en estas materias, alejando así la posibilidad de que se introduzca una regulación comunitaria unificada.

Además de estas materias en las que hay una competencia compartida, sometidas en su regulación a procedimientos diferentes, el TCE enumera una relación más reducida de materias que afectan al núcleo duro del Derecho Colectivo del Trabajo (el derecho de asociación y de sindicación; el derecho de huelga y el derecho de cierre patronal; y también al aspecto económico más sensible de la relación individual de trabajo, las remuneraciones), en las que se excluye cualquier tipo de intervención, directa al menos, del Consejo para desarrollar una actividad normativa comunitaria.

3.4.- El nuevo texto del TCE dedica, de otra parte, un Título (el VIII) al empleo, estableciendo, en una expresión de *soft law*²⁰, el compromiso de los Estados miembros y de la Comunidad de hacer esfuerzos (“se esforzarán”) “por desarrollar una estrategia

²⁰ A. Mazuelos Bellido, *Soft Law: ¿Mucho ruido y pocas nueves?*, Revista electrónica de Estudios Internacionales (2004), www.reei.org, *passim*. D. M. Trubek y L. GF. Trubek, *Hard and soft law in the construction of Social Europe: the role of the Open Method of Coordination*, European Law Journal, 3/2005, *passim*. En la bibliografía española, ampliamente, con una relevante referencia sobre la elaboración del concepto, J. Cruz Villalón y M. Rodríguez-Piñero Royo, cit, 96.

coordinada para el empleo” (Art 125 TCE)²¹. Esta estrategia parte de una premisa primera y fundamental: “los Estados miembros deberán considerar (“considerarán”) el fomento del empleo como un asunto de interés común y coordinarán sus actuaciones al respecto en el seno del Consejo...” (art. 126.2 TCE). Tal objetivo se reitera con expresiones que pretenden poner de relieve su extensión e intensidad y el cómo lograrlo, sin recurrir a imponer medidas concretas y generales. Este “minimalismo regulador”²² ha sido objeto de relevantes críticas²³. Pero es lo cierto, no obstante, que la producción jurídica comunitaria en los últimos diez años se está llevando a cabo, como se ha puesto de manifiesto²⁴, “sobre todo mediante técnicas orientativas o de coordinación dirigidas a incidir sobre los comportamientos y sobre las *polices* más que sobre las normas de los sistemas nacionales”. Estas técnicas se han proyectado, principalmente, en la política de empleo, en la de formación profesional continua, del mercado de trabajo y, más recientemente, sobre la protección social y sobre algunos aspectos del *welfare*, como ya se puso de manifiesto. Se trata, en todo caso, de formas de intervención comunitaria de bajo voltaje desde el punto de vista de la imperatividad de las regulaciones contenidas en las orientaciones y directivas llamadas a concretar sus objetivos y el procedimiento de actuación en los ordenamientos nacionales.

Pues bien, esta nueva estrategia europea en relación con el empleo y otras políticas mencionadas, se ha instrumentado a través de lo que, desde la Cumbre de Lisboa de 2000, se ha denominado el “método abierto de coordinación” (MAC), expresión reiterada con posterioridad en documentos comunitarios y que ha sido objeto de elaboraciones doctrinales recientes²⁵. Se trata de una peculiar procedimentalización a

²¹ J. Cruz Villalón, *La dimensión social de la Unión Europea: surgimiento y evolución*, en VV.AA., *Una aproximación al Derecho Social Comunitario* (Madrid, 2000), 27. A. Ojeda Avilés, *Promoción del empleo y diálogo social en el ordenamiento comunitario*, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 52/2004, 34.

²² La expresión es de M. Biagi, y la recoge T. Treu, cit. 38.

²³ Las incluye T. Treu, en las referencias de la n. 10 de la aportación cit en esta Revista, 38.

²⁴ T. Treu, cit, 39.

²⁵ Cfr. D. M. Trubek y L.G. Trubek, cit en nota 19. O. De Schutter y S. Deakin, *Social Rights and Market Forces. Is the Open Coordination of Employment and Social Policies the Future of Social Europe*, (Bruxelas, 2005). S. Regent, *The Open Method of*

través de la cual se busca coordinar y armonizar políticas en sus fases de formulación y ejecución, por lo que se sitúa en una zona media, equidistante de la intervención legislativa con finalidad homogeneizadora y de la mera colaboración interestatal de cada Estado miembro con la UE; y dentro de cada Estado, se trata de armonizar directrices generales del Estado con las propuestas de objetivos de las organizaciones políticas territoriales y de los interlocutores sociales. Su puesta en práctica se instrumenta también mediante directrices y orientaciones (guidelines), que no van acompañadas de sanciones formales ni son justiciables. Por lo demás, en la elaboración y aplicación de este método de convergencia de políticas (en áreas en las que, en principio, prima, o es exclusiva, la competencia de los Estados miembros y de sus gobiernos), cabe distinguir dos planos: el correspondiente a los objetivos sustantivos, que se traduce en la formulación de directrices concretas para dirigir las actuaciones; y el relativo a los objetivos procedimentales, que afecta a la distribución de actuaciones y responsabilidades entre las instancias y los agentes situados a distintos niveles.

En definitiva, el ‘método abierto de coordinación’ se inscribe en el contexto de las formas de soft law que se instrumentan en el ámbito comunitario como medio de aproximación y alternativa -al menos transitoria- a la unificación formal imperativa, apuntando así a un cambio desde la forma a la sustancia, del conceptualismo cerrado a las equivalencias funcionales, evolución que ha podido señalarse como un signo diferencial del nuevo Derecho privado europeo²⁶.

3.5.- La formación del Derecho Social Europeo está a cargo de las autoridades comunitarias (el Consejo y el Parlamento europeo, fundamentalmente). Sin embargo, el

Coordination: a New Supranational Form of Governance?, European Law Journal, 2/2003, 190. A. Dona, *El método abierto di coordinamento l'Italia: il caso della política per le pari oportunita nel strategia europea per l'ocupazie*, Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industrialli, 105/2005, 85; también en el mismo número del Giornale, M. Ferrera y S. Sacchi, *Il metodo aperto di coordinamento e le capacità istituzionali nazionali: l'esperienza italiana*, 51. A. Lo Faro y A. Andrónico, *Metodo aperto di coordinamento e diritti fondamentali. Strumenti complementari o grammatiche differenti?*, también en Giornale, 108/2005, 513. Para España, M. Rodríguez-Piñero Bravo-Ferrer, *Constitución europea, política social y método abierto de coordinación*, Relaciones Laborales, 21/2005, 1.

²⁶ M. V. Hesselink, *La nuova cultura giurigica europea, traduzione italiana de E. Christine Sacaría*, (Napoli, 2005), 80.

TCE atribuye espacios competenciales relevantes a los interlocutores sociales en punto a la estipulación de acuerdos colectivos y a la aplicación de las Directivas adoptadas por el Consejo (arts. 137-139 TCE)²⁷. En concreto, a la Comisión se le atribuye el cometido de fomentar la consulta a los interlocutores sociales a nivel comunitario. Además, antes de presentar la Comisión propuestas en el ámbito de la política social, consultará de nuevo a los interlocutores sociales sobre la posible orientación que ha de tener la acción comunitaria. Tras dicha consulta, si la Comisión estima conveniente una acción comunitaria, consultará a los interlocutores sociales sobre el contenido de la propuesta, y éstos remitirán a la Comisión un dictamen o, en su caso, una recomendación. No obstante, en el curso de esta segunda consulta los interlocutores sociales pueden comunicar a la Comisión su voluntad de establecer negociaciones para, en su caso, llegar a acuerdos colectivos (art. 138-139 TCE)²⁸. Por lo demás, cualquier Estado miembro puede confiar a los interlocutores sociales la aplicación de las Directivas adoptadas por los órganos de la Comunidad, siempre que haya una petición conjunta de aquellos.

Se ha resaltado reiteradamente la audacia innovadora²⁹ que atribuye el Tratado a la iniciativa y a la actuación de los interlocutores sociales en el ámbito comunitario, lo que contrasta respecto de los procesos de elaboración legislativa en la mayoría de los ordenamientos nacionales de los Estados miembros, si bien es cierto que, cada vez más, se extienden los procesos de legislación negociada como praxis informal.

²⁷ Además, sobre el fomento del “diálogo social”, M. A. Solom Latre, *Concertación social y otras formas de neocorporatismo en España y en la Comunidad Europea*, (Madrid, 1995), 210. J. L. Monereo Pérez, *Concertación y diálogo social*, (Valladolid, 1999), passim. M. M. Ruiz del Castillo, *El diálogo social en el ámbito de la Unión Europea*, revista Española de Derecho del Trabajo, 85/1997, 707.

²⁸ M. E. Blas López, *Le cadre d’action des partenaires sociaux européens: panorama, mutations et enjeu a l’heure de la mondialisation*, Droit Social, 2006, 547. J. Cruz Villalón y M. Rodríguez- Piñero Royo, cit, 64. M. C. Aguilar Gonzalvez, *La negociación colectiva comunitaria*, VV.AA.: *Una aproximación*, cit, 64. J. Aparicio Tovar, *¿Ha incluido el Tratado de Maastrich a la negociación colectiva entre las fuentes del Derecho Comunitario?*, Revista Española de Derecho del Trabajo, 68/1994, 917.

²⁹ T. Treu, cit, 36. M. E. Blas López, cit, 561.

Sin embargo, aunque los acuerdos colectivos hayan sido el procedimiento de elaboración de algunas recientes Directivas, no cabe dejar de registrar una resistencia de los propios interlocutores sociales, y también de los Estados miembros, a la armonización normativa por esta vía, que ha sido, por lo demás, un camino ignorado para concluir acuerdos colectivos sectoriales en el nivel europeo³⁰.

La progresiva implantación de los comités de empresa europeos y, en el futuro, de los que se creen en las sociedades anónimas europeas (cuando se concluya el proceso de transposición de la Directiva 2001/86/CE, de 8 de octubre para la implicación de los trabajadores en estas empresas), puede contribuir a extender la práctica de la negociación colectiva europea y, sobre todo, a impulsar tendencias descentralizadoras de las negociaciones en este ámbito a partir de la actuación de las empresas multinacionales, que puede tener un efecto de arrastre sobre las negociaciones colectivas en su conjunto en el ámbito comunitario³¹.

3.6.- Un balance sobre la labor unificadora llevada a cabo por la Comunidad en materia de política social permite distinguir entre unas áreas en las cuales se ha llevado a cabo una unificación "fuerte", respecto de otras en las que sólo se ha perseguido el objetivo de establecer unas disposiciones con las que garantizar "niveles mínimos de tutela y garantía", susceptibles de integración y mejora por los poderes normativos de cada uno de los países miembros.

Cabe señalar como materias que se inscriben en el ámbito de las regulaciones unificadoras "fuertes", las relativas a la libre circulación de trabajadores (Reglamento 1612/68, de 15 de octubre, con las modificaciones incorporadas por la Directiva 2004/38/CE), así como la coordinación de los sistemas de seguridad social (Reglamento 883/2004). Un valor singular, que en la actualidad trasciende las fronteras de la protección jurídico laboral, reviste la amplia normativa comunitaria referida a la protección contra las discriminaciones y a la tutela de la igualdad de trato (Directiva

³⁰ T. Treu, cit, 37.

³¹ M. E. Blas López, cit, 552.

75/117/CEE; Directiva 76/207/CEE; Directiva 2000/43/CE; y Directiva 2000/78/CE)³². También es preciso incluir en este primer nivel unificador la normativa relacionada con el desplazamiento de los trabajadores a otros países de la Comunidad en el marco de una prestación de servicios (Directiva 96/71/CE), materia que previsiblemente se verá completada en su regulación por la Directiva que se prepara sobre libertad de prestación de servicios.

Las áreas en las que se ha establecido una regulación unificadora, también de carácter imperativo, que persigue fundamentalmente una función de garantía de mínimos, constituyen el bloque más numeroso. En el mismo se han de incluir un conjunto de Directivas que afectan en unos casos al Derecho individual del trabajo y en otros al colectivo. En concreto, se adscriben al primero: la que regula la obligación del empresario de informar al trabajador acerca de las obligaciones aplicables al contrato de trabajo o a la relación laboral (Directiva 91/533/CEE); la regulación comunitaria sobre el mantenimiento del derecho de los trabajadores en caso de traspasos de empresas y centros o partes de las mismas (Directiva 2001/23/CE); la referida a la protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empresario (Directiva 80/987/CEE); la referida al permiso parental (Directiva 96/34/CE); el acuerdo marco sobre el trabajo a tiempo parcial (Directiva 97/81/CE); la referida a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre los despidos colectivos (Directiva 98/59/CE); el Acuerdo Marco sobre el trabajo de duración determinada (Directiva 99/70/CE). Una fisonomía particular reviste la normativa unificadora en materia de seguridad y salud laborales, capítulo en el que la producción normativa comunitaria es extraordinariamente amplia, procediendo en este momento a referirse sólo a la Directiva marco para la aplicación de medidas dirigidas a promover la mejora de la seguridad y salud en el trabajo (Directiva 89/359/CEE) y a la que está dedicada a la regulación de determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo (Directiva 2003/88/CEE).

³² La Directiva 2006/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de julio, aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato de hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación, deroga (Art. 34), con efecto a partir de 15 de agosto de 2009, las Directivas 75/117/CEE, 76/207/CEE, 86/378/CEE y 97/80/CE, sin perjuicio de las obligaciones que incumben a los Estados miembros en lo relativo a las fechas de incorporación de aquellas a su Derecho interno.

En el ámbito de las relaciones colectivas de trabajo, está provista de un efecto unificador para garantizar a los trabajadores de los Estados miembros unos derechos mínimos de información y consulta en la empresa, la regulación contenida en la Directiva marco 2002/14/CE. Sin embargo, constituyen unas regulaciones llamadas a aplicarse en las empresas de dimensión comunitaria exclusivamente, de una parte, las directivas sobre constitución de un comité de empresa europeo o de un procedimiento de información y consulta a los trabajadores en las empresas y grupos de empresas de dimensión comunitaria (Directiva 94/45/CE); y, de otra, la norma comunitaria que completa el Estatuto de la Sociedad Anónima Europea en lo que respecta a la implicación de los trabajadores (Directiva 2001/86/CE). En uno y otro caso, se trata de asegurar los procedimientos de información y consulta a escala transnacional, procurando, en buena medida, la conservación de los sistemas y de las prácticas de participación existentes, en su caso, en el nivel de las sociedades participantes.

4.- Consideraciones conclusivas.

Con brevedad y concisión, parece conveniente hacer unas consideraciones de conjunto sobre la alternativa unificación-pluralidad en las materias relativas al Derecho del Trabajo y de la Protección Social, que constituyen los núcleos duros del Derecho Social Comunitario.

4.1.- La construcción de la Europa Social Comunitaria está poniendo de relieve que es un espacio privilegiado para experimentar el juego de una red de fuentes; red en la que se combinan las competencias comunitarias y de los Estados miembros con un papel destacado de los interlocutores sociales en la formación de las reglas unificadoras, implementándose unas y otras con formas de *soft law* que contribuyen, en muchos casos, a hacer su elaboración más flexible y a conseguir una aplicación más ajustada a las necesidades y circunstancias particulares de los países y sectores profesionales.

4.2.- Pese a su fragilidad, no se puede desconocer el alcance unificador del sistema jurídico que se está forjando, aunque la proyección de estas normas –contenida en la mayoría de los casos en directivas- pueda considerarse en ocasiones una amenaza a la coherencia normativa (sustancial) y conceptual (formal) de los sistemas jurídicos nacionales. Por efecto de la misma regulación comunitaria, y también a consecuencia de

lo que se ha denominado el efecto subversivo (eversivo) del Derecho Comparado, se está produciendo una relativización del particularismo de las regulaciones positivas de los Estados miembros en materia laboral y de Seguridad Social, registrándose como contrapartida una aproximación menos formal y más funcional a los conceptos e institutos jurídicos. La búsqueda de unas finalidades sociales y económicas mediante la regulación jurídica, aparece como el objetivo primario, más allá de su estricta elaboración conceptual y técnica. Los ordenamientos nacionales de los Estados miembros experimentan, a consecuencia de la proyección de las normas comunitarias, un proceso de ablandamiento y porosidad, que facilita los procesos de cambio y de convergencia, al tiempo que permite la incorporación de soluciones normativas ya aplicadas en otros sistemas jurídicos nacionales.

4.3.- La persistente ralentización de las actuaciones comunitarias en materia de unificación de los sistemas laborales y de seguridad social responde a factores de distinto origen y naturaleza: el impacto de la globalización económica; el incremento de la competencia y de la competencia económica entre los Estados y entre las empresas; el aumento del desempleo y el deterioro de la calidad del empleo; la reducción de los niveles del Estado de bienestar; las crecientes desigualdades en las condiciones de trabajo; la incorporación al seno de la Unión Europea de un conjunto de países de la Europa del Este con bajos niveles de renta y desarrollo, etc.

Este conjunto de factores puede dar razón de un estancamiento en el desarrollo de la política social de la Unión Europea y, más concretamente, sobre la reducción del flujo de normas comunitarias dirigidas a conseguir una armonización progresiva de los regímenes laborales y de protección social. Como relevo de estas políticas de armonización, las autoridades comunitarias han puesto en juego distintas políticas dirigidas a orientar y gobernar los procesos de cambio que afectan a los sistemas productivos de las economías nacionales y a las mutaciones en la estructura de la mano de obra, a luchar contra el desempleo y la exclusión social, a dar respuestas a la nueva división del trabajo en los niveles supranacional e internacional y a proteger la viabilidad de los sistemas de protección social, entre otras materias. La puesta en práctica de estas políticas excluye, en la mayoría de los supuestos, el establecimiento de regulaciones comunitarias mínimas imperativas y determina la utilización de procedimientos de *soft law*, que lleva a la implantación de soluciones mediante la

coordinación política e institucional de distintas instancias con poderes de decisión y gobierno en las materias afectadas. Sin embargo, más allá de las soluciones coyunturales, parece obligado que los órganos e instituciones comunitarias cuenten con el suficiente apoderamiento competencial para hacer frente a los nuevos problemas que se plantean para la protección de los trabajadores a lo largo de su vida profesional en el marco de unas economías abiertas y en libre competencia. Todo ello parece aconsejar una nueva orientación de las políticas de protección laboral y de seguridad social, en la que se repare no sólo en la protección de los trabajadores tradicionales, sino también de los nuevos trabajadores pobres y precarios, y que se atienda a las nuevas formas de trabajo en las sociedades postfordistas, sin que ello implique la adopción de unas regulaciones fuertes para establecer formas de tutela imperativas en estos terrenos.

4.4.- El nuevo Derecho Social Comunitario ha de atender a una nueva faceta unificadora surgida a consecuencia de la globalización económica: a las necesidades de protección de los trabajadores, dentro y fuera de sus fronteras ante el impacto del fenómeno globalizador. Los fenómenos de deslocalización de empresas, de parte del ciclo productivo más allá de las fronteras estatales y la internacionalización de los mercados, determinan una pérdida de control de los Estados nacionales sobre el desarrollo de esos fenómenos. Ni el capital financiero, ni la estructura empresarial en su conjunto tienen ya, en muchos casos relevantes, una sola nacionalidad. Las instituciones nacionales no son capaces de albergar la soberanía estatal ni de ejercitarla en un mundo globalizado. Ante la nueva sociedad sin Estado que ha surgido en el plano internacional, en la que se alberga una business community que es la verdadera detentadora del poder, parece necesario contar con nuevas organizaciones regionales que recuperen los resortes de poder y que sean capaces de imponer los core labour standards en los territorios en los que se hayan descentralizado las actividades productivas o en los que se lleva a cabo la adquisición de los bienes o de las materias primas. Afrontar mediante un nuevo sistema normativo las formas de dumping social a que da lugar la deslocalización productiva, dentro o más allá de los territorios de la Unión, constituye un objetivo irrenunciable en el nuevo marco económico y social globalizado en el que la Unión Europea también ha de cumplir sus fines fundacionales. Desde una perspectiva internacional, la globalización económica es el nuevo desafío planteado a la Unión Europea para la protección de los trabajadores: participar en un mercado mundializado sin renunciar a un Derecho Social garantizador de un “trabajo decente”, aunque esta normativa

social, cuyo respeto se trata de imponer en el comercio mundial, se limite a unos niveles mínimos.

4.5.- Por último, parece de interés señalar que las tendencias renacionalizadoras que se han puesto de manifiesto en la regulación de las directivas sobre implicación de los trabajadores en el marco europeo: en la Directiva 94/45/CE sobre el Comité de Empresa Europeo, y en la Directiva 2001/861/CE, sobre implicación de los trabajadores en la SE, y en la Directiva 2003/72/CE, mediante las cuales se continúan generando fuerzas centrifugas que desplazan a un estadio más lejano el horizonte de conseguir una mayor unidad política de Europa y de su ordenamiento jurídico.

Como contrapunto, puede advertirse una intensificación de la técnica consistente en el mutuo reconocimiento de las legislaciones nacionales como alternativa a las intervenciones comunitarias para lograr una armonización de sectores neurálgicos de los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros.

RESUMEN

La perspectiva del estudio se cifra en analizar el papel del Derecho Social Comunitario como factor unificador de los ordenamientos plurales de Derecho del Trabajo y de Protección Social en los países de la Unión Europea. Partiendo de los Tratados constitutivos y de las sucesivas adiciones al Tratado de Roma (1957), se repasa en la etapa de auge del objetivo armonizador (década de los 70) a la que sigue otra de práctica parálisis provocada por la crisis económica posterior y la “onda liberal”. No obstante, también se registra una progresiva ampliación de las competencias comunitarias a partir de 1985 con el Acta Única Europea y, posteriormente, con el Tratado de Maastricht (1990), recogida en los artículos 137 y siguientes de la versión consolidada del Tratado de Ámsterdam (1997), de febrero de 2001.

Junto a las posibles intervenciones comunitarias mediante directivas, el nuevo TCE recoge, sobre todo en materia de empleo, la producción de formas de soft law, a través de directrices, que obligan a los Estados miembros a desarrollar una estrategia coordinada en el ámbito del empleo. Se trata de formas de intervención de bajo voltaje jurídico, dirigidas a incidir más sobre las policies que sobre el contenido de las normas

de los ordenamientos nacionales, y para cuya instrumentación se propone un “método abierto de coordinación”. El nuevo Derecho Social Comunitario reserva también un espacio relevante a la actuación de los interlocutores sociales y al dialogo social, que no ha producido hasta el momento los resultados que cabía esperar.

Remata la parte expositiva con un balance de síntesis sobre la labor unificadora de la CE en materia de política social, lo que permite distinguir entre áreas de regulación en las que se ha llevado a cabo una unificación “fuerte” de otras en las cuales tan sólo se ha tratado de garantizar unos “niveles mínimos” de tutela y garantía. Y concluye el trabajo con cinco consideraciones generales referidas a aspectos implicados en el proceso de unificación desde distintas perspectivas, y que en el presente condicionan su flujo y resultados.