

# ¿Federalismo social por la Unión Europea?

¿The European Union towards social federalism?

■  
DANNY PIETERS<sup>1</sup>

Forma de citar: Pieters D. Federalismo social por la Unión Europea. Rev CES Med 2007;21(1): 111-120

## **FEDERALISMO Y SEGURIDAD SOCIAL**

### **1. La Unión Europea y la Seguridad Social\***

#### **1.1 Seguridad Social**

**T**ratándose del significado de las Regiones de Europa para la Seguridad Social que tenemos, debemos, por supuesto, definir lo que entendemos por Seguridad Social. En cualquier caso somos conscientes del hecho de las diversidades que existen entre los Estados miembros de la Unión Europea que aparecen en este escenario conceptual. En el sentido más amplio, el área de protección social incluye beneficios para las familias/hijos (cuidado para ambas categorías: becas de estudio, subvenciones para la independencia parental, ayudas en concepto de enfermedad, por incapacidad); beneficios para las personas mayores, así como para su atención, beneficios para supervivientes, ayudas por desempleo, promoción en el empleo, atención sanitaria, ayudas y atención para los minusválidos, ingresos mínimos garantizados, prevención de riesgos sociales, empleo, seguridad e higiene en el trabajo, educación vocacional y formación y protección de los trabajadores.

Esta definición es muy amplia y posiblemente poco apropiada para el presente estudio. Por otro lado, una definición más cercana existe, como la seguida por Vansteenkiste en su estudio referido a Europa: "Federalismo y Seguridad Social". Vansteenkiste se refiere a

---

<sup>1</sup> Ph D. en Leyes. Secretario General del Instituto Europeo de Seguridad Social. Profesor Universidad Católica de Lovaina – Bélgica. Profesor visitante Universidad CES. E- mail: danny.pieters@law.kuleuven.ac.be

\* Ver p. Ej. Berghman, J., Conceptos en Protección Social: La Carencia de una Lengua Común, en: PIETERS, D. (ed.), Retos Sociales de la UE y la Conferencia Intergubernamental, Helsinki, 1996 pp. 12-20. [sic].  
VANSTEENKISTE, S., Societe Zekerheid, federalisme en de Europese Gemeenschap, Acco, Lovaina/Amersfoort, 1995, 4-14. [sic].

**Recibido: 10 febrero / 2007. Revisado: 9 marzo / 2007. Aceptado: 15 mayo / 2007**

unos estándares de Seguridad Social que están clasificados como tales por la Convención ILO 102 o por el EC Regulation 1408/71 (p. ej. Estándares que tratan los siguientes supuestos: atención médica, ayudas por enfermedad y maternidad, accidente y enfermedad profesional, ayudas por incapacidad, ayudas a los ancianos, a los supervivientes de viudez, ayudas al desempleo y protección familiar), sumado a las ayudas por asistencia social apuntan a proveer un mínimo de subsistencia general.

Para facilitar la discusión referente al significado de "Regiones" para la Seguridad Social, nos gustaría proponer las siguientes definiciones de trabajo: La seguridad social incluye ayudas por ancianidad, por supervivencia, por incapacidad temporal (ayudas por enfermedad), por incapacidad permanente, por desempleo, independencia parental, por embarazo, por minusvalía, por estudios (incentivos al estudio) y por una falta general de recursos. Además incluye prestaciones por cargas familiares o filiales, para el cuidado diario de niños, por estudios (becas), por atención sanitaria, para la integración de minusválidos, para la integración en el mercado laboral/promoción de ascensos de los trabajadores y para la prevención. Los servicios sociales en sentido amplio cubren la provisión para cuidado de niños/cuidado diario de los mismos, atención sanitaria, cuidados para los mayores, cuidados para largas enfermedades y cuidado para los minusválidos.

## 1.2 La Unión Europea y sus regiones

Deberíamos examinar la relevancia de las regiones de Europa para la Seguridad Social. Aquí y ahora lo que entendemos por "Europa" es la Unión Europea,

si bien también deberíamos referirnos a aquel país de Europa con una larga tradición federal que no pertenece a aquella: Suiza.

También hubiera sido conveniente incluir en nuestra investigación entidades federales mayores como los Estados Unidos de América, Canadá, Australia e, incluso, la Federación Rusa. Sin embargo dicha inclusión hubiera excedido el ámbito de la presente escrito. Aún más, es interesante ver que el hecho del federalismo y la protección social está política y científicamente en el seno de los debates actuales de la mayoría de estos grandes Estados. En Canadá y Australia investigaciones de relevancia sobre esta materia están realizándose y en la Federación Rusa la relación entre la Federación y sus regiones parece que está en el seno del debate político, en relación con los temas sociales.

Todavía tenemos que definir lo que deberíamos entender por "regiones". En este punto nos gustaría proponer una muy amplia definición de "región" como cualquier subdivisión territorial de un Estado, con alguna forma de autogobierno. Como tal el concepto de "gobierno" incluye Estados federados, Regiones, Comunidades (Bélgica), Autonomías (España), así como distritos y municipalidades. Este concepto de región está en la línea de la idea del Comité de Regiones<sup>1</sup>. Dicho Comité es una institución asesora de la Unión en el mismo campo que el Comité Económico y Social. El Tratado de la Unión Europea requiere ser consultado en problemas relacionados con redes transeuropeas, salud pública, educación, juventud, cultura y cohesión social y económica. Pero el Comité puede también tomar la iniciativa y dar su opinión en materias políticas que afecten a las ciudades y regiones.

<sup>1</sup> El Comité de Regiones consiste en miembros de cada país. El periodo de elección es por 4 años; este Comité se reúne en Bruselas, al menos 5 veces al año. El trabajo del Comité esta basado en una estructura de 8 Comisiones y 4 Subcomisiones: Desarrollo Regional, Desarrollo Económico, Financiación Local y Regional (más el Subcomité homónimo), Planificación Espacial (agricultura, caza, pesca, medio ambiente marino, y terrenos altos) (más Subcomisiones de Turismo y Áreas rurales), Transporte y Redes de Comunicación (más Subcomisión de Telecomunicaciones), Ciudadanos Europeos, Investigación, Cultura, Juventud y Consumidores (más Subcomisión de Juventud y Deportes), Políticas Urbanas, Uso de la tierra/ Medio Ambiente/ Energía, Educación y Formación, Cohesión Social y Económica/Política Social, Sanidad Pública. El Comité también establece una Comisión Especial en asuntos Institucionales, que se encarga de promover el debate para la reforma de las Instituciones de la Unión Europea. La Oficina, electo por un periodo de 2 años, organiza el trabajo del Comité de Regiones.

### 1.3 La Unión Europea y la Seguridad Social

Antes de embarcarnos en un análisis del significado de las regiones de Europa para la Seguridad Social, puede ser útil un breve comentario del significado de la Unión Europea para la Seguridad Social hoy en día. Los Tratados no han dotado a la Unión con poderes para desarrollar su propio sistema de seguridad social; de hecho han prestado muy poca atención al fenómeno de la Seguridad Social en sí, ciertamente en sus primeras épocas la Comunidad Europea se basaba en la economía y no en la integración social. La restrictiva posibilidad del legislador de la Unión para intervenir en temas de Seguridad Social ha sido usado mayoritariamente para implementar una coordinación de los sistemas de seguridad social nacionales en favor de una migración de trabajadores intercomunitaria (ver Reglamento Comunitario 1408/71) y para imponer el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres a lo largo de todos los sistemas de seguridad social de la Unión Europea. Para el resto de ámbitos, el legislador europeo ha sido muy reacio para intervenir directamente en la Seguridad Social y ha preferido seguir reconociendo la soberanía de los Estados Miembros en temas sociales.

Deberíamos, además, no olvidar que la competencia legislativa de la Unión está basada en los poderes expresamente consignados en el Tratado europeo. Este principio de poderes enumerados está explícitamente recogido en dicho Tratado y entró en vigor al mismo tiempo que el mismo. El Documento también recoge el llamado principio subsidiario de la siguiente forma: "En áreas que no conciernen a su exclusiva competencia, la Comunidad puede intervenir de acuerdo con el principio subsidiario sólo si y si los objetivos de la acción propuesta no pueden ser suficientemente llevados a cabo por los Estados Miembros y pueden, por lo tanto, por razones de alcance o efectos de la acción propuesta ser mejor alcanzados por la Comunidad. Cualquier acción de la Comunidad no puede ir más allá de lo necesario para conseguir los objetivos de este Tratado".

Mucho se ha dicho y escrito sobre este principio de subsidiaridad, así que no me aventuraré a sintetizar estas opiniones. Lo que está más allá de toda duda es eso, no obstante lo que recientemente se ha podido oír acerca de que el principio de subsidiaridad no tiene aplicación respecto al principio de distribución de competencias. Es solamente cuando hay una concurrencia de competencias entre la Unión y los Estados Miembros, que el legislador europeo debe hacer uso de sus poderes en conformidad con el principio de subsidiaridad. Pero el principio de subsidiaridad ha sido frecuentemente vetado también en discusiones políticas relativas a la distribución de competencias entre la Unión Europea y los Estados Miembros. Particularmente interesante es que en la actualidad el principio es también invocado, cada vez mas, por autoridades regionales para justificar sus poderes en oposición al poder estatal central. Incluso en la presentación oficial en Internet de sus instituciones por la Unión Europea, podemos leer: "Creado como un cuerpo consultivo por el Tratado de la Unión Europea, el Comité (de las Regiones) ha surgido como un fuerte guardián del principio de subsidiaridad desde su primera sesión en marzo de 1994".

"La subsidiaridad está inmersa en el Tratado y significa que las decisiones deben ser tomadas por aquellas autoridades públicas que estén lo mas cerca posible de los ciudadanos. Es un principio que resiste innecesariamente remoto centralizado en la toma de decisiones. Como presidentes regionales, como alcaldes de las ciudades y como concejales, los 222 miembros del Comité son oficiales electos de los niveles de gobierno más cercanos a los ciudadanos".

"Esto significa que tienen una experiencia directa de cómo las políticas de la Unión y las legislaciones afectan al día a día de sus ciudadanos".

Mantengamos esto en la memoria cuando esbozemos el dibujo de la Europa social que está por llegar. No deberíamos sólo discutir la correcta distribución de competencias y responsabilidades políticas entre la Unión y sus Estados Miembros, pero también deberíamos reflexionar sobre la división de competencias dentro de los Estados

Miembros. Si no legalmente hablando, al menos en un sentido político deberíamos pensar sobre la construcción integral federalista de la Unión. Esta reflexión parece muy evidente para mí, pero puede que no sea ampliamente aceptada. Menos controversias levantan otras dos reflexiones con conclusiones relacionadas.

Primera: se debería hacer hincapié en que la confrontación entre competencias nacionales y de la Unión, no debería significar que internamente en los Estados Miembros, el debate esté dirigido a la única elección entre el Estado y la Unión. Hasta ahora y con la excepción del Comité de Regiones, la constitución de la Unión Europea tiene una larga lista de regiones ignoradas, lo que ha dado argumentos a algunas autoridades centrales de los Estados para ralentizar a sus regiones. En cualquier caso, con una visión tradicional, el reconocimiento por parte de la Unión de un poder a nivel de Estado Miembro, no supone ninguna información, así como internamente en ese Estado, este poder puede ser ejercido por autoridades centrales o regionales.

Segunda: Tenemos que establecer que el principio de subsidiaridad de la Unión Europea en un sentido amplio y político, al menos muestra que no hay contradicción entre la creciente europeización y la tendencia a dar más competencias a las regiones. En otras palabras, es falso pretender, como habitualmente oímos en los debates de seguridad social, que sería absurdo conceder nuevos poderes a las autoridades regionales; en este mismo instante estamos discutiendo la transferencia de competencias a nivel de la Unión. No hay contradicción entre europeización y regionalización; las dos podían ser perfectamente el resultado de una reflexión de una óptima división de tareas, responsabilidades y competencias entre los diferentes estratos de gobierno. El resultado de los que más tarde llamaremos "Federalismo social en Europa".

## 2. Federalismo, regionalismo y descentralización

Cuando discutimos el significado de "regiones" de Europa para la Seguridad Social, exploramos un

área, que esta más cercana a ese Federalismo Social Europeo. Nos bastaría aquí con aclarar algunos conceptos, que serán usados cuando se trate de la distribución de poderes en la Unión Europea y sus Estado Miembros. Cuando hablamos sobre una estratificada división territorial de competencias con una única entidad constitutiva, nos encontramos con conceptos como "estado unitario", federalismo, regionalismo, descentralización, etc. Mucha literatura existe relacionada con estos conceptos. No es nuestra intención reproducir esta literatura aquí, incluso ni siquiera hacer un sumario de la misma, pero sí permítanme hacer un muy breve y aproximado comentario de las definiciones.

Consideraría una "estado unitario", como un estado en el que ningún componente territorial se ha reconocido ó cuando existen, no se les ha proporcionado ningún poder para usar autónomamente y tampoco se les ha dejado participar como componentes de la política creadora de ese estado unitario. El estado unitario está en contraposición con el estado federado, por ejemplo, el estado en el que las partes componentes se las ha otorgado poderes especiales y autónomos, y además toma parte en la política de creación de ese estado federado. Aunque sabemos que la literatura distingue entre "estado regionalizado" y "estado federado", usaremos aquí ambos conceptos como intercambiables. Descentralización se usa cuando a las partes componentes de un (en el principio unitario) Estado se le conceden competencias por parte del mismo; éstos componentes usarán esas competencias de acuerdo con las instrucciones y bajo la supervisión del Estado; de modo que si lo desea, el Estado puede quitarle las competencias a esos componentes. Estas definiciones no sólo son opuestas, también fallan a la hora de reflejar la amplia variedad de realidades como federalismo, descentralización, etc., porque, una cosa debe ser puntualizada: el estado federado, el estado descentralizado, etc, no existe; cada Estado es, de hecho, "especial". Esto es verdad en general, pero también en la relación entre competencias de un área de Seguridad Social.

Como objeto de competencia, podemos distinguir dos vertientes: funcional y material. Por el lado

funcional deberíamos distinguir las siguientes funciones:

- Normativa (o legislativa o regulativa)
- Ejecutiva (o administrativa o directiva)
- Judicial
- Control y aplicación de leyes
- Financiación, recaudación, gestión.

Observemos que también actualmente es común trabajar con subdivisiones, especialmente en aquellos casos donde la normativa de la función atañe: podemos distinguir, por ejemplo, la competencia de proporcionar un marco legislativo social mínimo, de la competencia de "legislar" en general (no básico/más allá del marco establecido) o la competencia de poner absolutos o relativos máximos y mínimos, en contraposición con la competencia de ajustar los estándares. Algunas veces puede que sea útil distinguir la "intensidad" de la competencia funcional. Normalmente esta "intensidad" será puesta al nivel decidido, dependiendo del nivel puede que sea débil y que consista en estar informado, dar opiniones, dar consejo en cosas puntuales, etc. La competencia de poner en marcha proyectos es una muy especial.

La vertiente material del objeto de competencia nos conduce a distinguir las siguientes formas de establecer el objeto material de competencias:

- Definiendo áreas de vida
- Por enumeración de quebrantación de la ley
- Por estar dirigidas a solventar un determinado problema o encaminadas a conseguir un objetivo
- Por definir una acción concreta (por ejemplo, prestar dinero)

También podemos distinguir las siguientes "relaciones de competencia":

- La exclusiva competencia: un nivel es competente, el resto no.
- Competencia integral coincidente: un nivel es competente siempre y cuando otro nivel no tome parte en el problema concerniente, después de eso, el primer nivel no es competente en absoluto.

- Competencia facultativa coincidente: un nivel es competente siempre y cuando otro nivel no tome parte; después de eso, el primer nivel no es competente en absoluto ya que el segundo ha usado su competencia, pero puede usar todavía su competencia para aquellos asuntos en los que el segundo nivel no ha tomado parte (todavía) o con aquellos no contrarios a lo que el segundo nivel decidió.
- Competencia compartida: todas las técnicas, que impliquen cooperación de ambos niveles; sin el consentimiento de alguno de esos niveles, ninguna decisión puede ser tomada.

Quizás podríamos añadir aquí la "competencia para coordinar", que le puede ser otorgada al nivel federal (obvio), o a los Estados (para que se pongan de acuerdo unos con otros). Si yo tardé un relativamente largo tiempo para conocer estos conceptos y vertientes, lo hice principalmente para hacer hincapié en que uno debe tener siempre en cuenta que hay varias formas y contenidos de federalismo, regionalismo, descentralización, etc.

### 3. La relevancia de las regiones para la Seguridad Social a lo largo de Europa

Ahora podemos aventurarnos a identificar algunos parámetros comunes que atañan al rol de las regiones y a las autoridades locales en relación con la Seguridad Social. Podemos hacer, con todas las reservas, los siguientes enunciados.

El poder legislativo reconocido para las regiones está, en su mayor parte, restringido por un centralmente dispuesto marco social, que debe ser respetado. Así es, por ejemplo, en las áreas de asistencia social general o atención sanitaria (para todos); hay ejemplos de devolución total a las regiones, también en estos casos. Autoridades regionales y locales también suelen estar completamente a cargo de los servicios sociales y de las instituciones de atención sanitaria. La situación en que la mediación laboral es impartida por las

regiones no es excepcional, mientras que las ayudas por desempleo están principalmente controladas por el gobierno central.

Los estándares regionales y locales están dentro del principio de administración, el cual poseen las regiones o autoridades locales; pero estas autoridades en rara ocasión consiguen competencias autónomas o descentralizadas reconocidas por los esquemas administrativos, los cuales están dirigidos por la legislación central.

Incluso cuando los poderes legislativos y ejecutivos, en relación con las ayudas de Seguridad Social de nivel central, muy comúnmente las autoridades centrales pondrán en marcha los esquemas de las diferentes ramas regionales y locales de la autoridad central; es muy excepcional que un estándar de seguridad social se dirija completamente a nivel central, aunque esto se da en ocasiones. En algunos países la administración "one stop" de todos los estándares de seguridad social a un nivel local, pertenecen, en esencia, al sistema de protección social.

Como la financiación nos concierne, tenemos que concluir que no es evidente que las autoridades que legislan o administran un cierto asunto, también mantengan la carga de los costes financieros; aunque esta correspondencia debería, en nuestra opinión, consistir en premisa dominante para evitar situaciones en donde "unos coman con el dinero de los otros". Casos donde hay discrepancias entre quien legisla y el que paga por las ayudas aprobadas, principalmente persigue la ambición de establecer más solidaridad (en un caso así la autoridad central paga aunque no se haya ejecutado el estándar), o crear incentivos para aquellos que administren un estándar central a un nivel regional o local, no para abonar ayudas a personas que no tengan derecho (en este caso las autoridades regionales o locales pagan el coste del estándar central establecido). Lo que es aún menos conocido es, por ejemplo, el copago de los gastos de asistencia social entre el nivel central y el regional/local. Tampoco en la asistencia sanitaria y en el sector de los servicios sociales este fenómeno es corriente.

· Cuando consideramos los distintos estándares de  
· ayuda y la importancia de las autoridades regionales  
· y locales en estos, podemos poner de relieve, con  
· toda la precaución, algunos tendencias comunes:  
· el impacto de las autoridades locales es ciertamente  
· más notable en relación con la asistencia social y  
· dentro de la misma, en relación con las interven-  
· ciones no recurrentes de ésta. El rol de dichas au-  
· toridades va más allá, al ser también importante en  
· el ámbito de los servicios sociales, especialmente  
· en el campo de la mediación laboral y la asistencia  
· sanitaria. Estas autoridades tienen menos influen-  
· cia en materia de seguros sociales.

· Para concluir no podemos olvidar que ésto se debe  
· considerar como perteneciente a la esencia de la  
· seguridad social en Europa; esas autoridades  
· regionales y locales están de algún modo u otro  
· también involucradas en la Seguridad Social.  
· Ciertamente puede decirse que en la mayoría de  
· federaciones del mundo, la autoridad federal juega  
· un rol mayor en la elaboración de la legislación de  
· seguridad social, pero las entidades componentes  
· no se marginan del todo. Esta comparación con  
· entidades federales mayores puede convertirse en  
· muy importante para la prefederal Unión Europea.

#### **4. La Convención para el futuro de Europa: la seguridad social y las regiones.**

· No es nuestra intención describir aquí en general el  
· significado de la Convención para el futuro de Eu-  
· ropa, que se tenía entre 2001 y 2003 y de la que  
· tenía el honor de ser miembro sustituto. No com-  
· partiré con ustedes las visiones expresadas en  
· aquella en el ámbito del futuro de las regiones en la  
· Unión Europea y tampoco de esas visiones en la  
· dimensión de la seguridad social en la Unión.  
· Prefiero centrarme en algunos aspectos de las acti-  
· vidades de la Convención que estén directamente  
· relacionados con nuestro asunto, el cual no ha sido  
· tratado hasta ahora.

· En primer lugar me gustaría hacer referencia a mi  
· propia investigación en relación con el deseado

sistema de división de competencias en asuntos de seguridad social entre los Estados Miembros y la Unión.

Como miembro sustituto de dicha Convención y miembro en el Parlamento Nacional, he enviado a todos mis compañeros de los Parlamentos nacionales así como a los miembros del Parlamento europeo, un cuestionario con el fin de obtener su visión de futuro de los aspectos de seguridad social en la Unión Europea. Además necesitamos solventar qué es exactamente lo que queremos, antes de empezar a tratar con los aspectos legales que tenemos a nuestra disposición para conseguir nuestros objetivos.

De los aproximadamente 8000 cuestionarios que fueron enviados, siempre en la lengua materna del destinatario, sólo unos 130 nos fueron remitidos. Ciertamente es un porcentaje bajo. Aún así vimos que no obstante éramos capaces de trazar un número de conclusiones para estas respuestas.

Por supuesto dichas respuestas no determinan nuestra postura. Un estudio de las respuestas recibidas puede, en cualquier caso, ser usadas para encontrar que propuestas tendrían la más alta posibilidad de éxito y cuales hubieran sido probablemente rechazadas por una larga mayoría de las gentes europeas y sus representantes.

Este cuestionario consiste en una cuestión compleja y otra simple.

La primera pregunta incide en quién debía ser responsable de un determinado número de aspectos de seguridad social: ¿Los Estados Miembros y/o la Unión Europea? Si la Unión tuviera un papel que jugar, también preguntábamos por el modo en que estas responsabilidades debían ser implementadas, mientras sugeríamos una larga lista de modos de intervención:

1. Formulando principios generales / estableciendo un marco general laboral.
2. Formulando derechos fundamentales sociales.

3. Formulando estándares mínimos.
4. Formulando cotas/puntos de referencia.
5. Creando incentivos económicos.
6. Estableciendo una terminología estándar.
7. Estableciendo objetivos comunes para los Estados Miembros.
8. Concesión a la Unión para una total y exclusiva autoridad en este ámbito.
9. Concesión a la Unión para una total y competente autoridad en paralelo con la autoridad secundaria de los Estados Miembros.
10. Concesión a la Unión Europea del contenido de la primera Autoridad de cada Estado Miembro.
11. Acceso de la Unión Europea a Organismos Internacionales existentes en este ámbito.

Nuestra siguiente pregunta se refería al modo en el que debían estar organizados los procesos de creación política europeos para temas de seguridad social. ¿Qué rol deberían jugar las Instituciones europeas? ¿Deberían la Comisión, el Consejo de Ministros el Parlamento europeo y los agentes sociales estar más o menos involucrados de lo que están actualmente? ¿Deberían las regiones o los Parlamentos nacionales jugar un papel más importante en la creación de un área de Seguridad Social europea?

El cuestionario era anónimo, aunque pedimos a los receptores que dieran más información acerca de su país de origen, su Parlamento y al partido a que pertenecían. En vista del relativamente escaso número de respuestas, debemos ser cuidadosos a la hora de la valoración; aunque nos hemos dado cuenta de un número muy interesante de tendencias que señalaremos más adelante.

Una primera y muy notable tendencia es que los miembros del Parlamento europeo (y mucho más que sus colegas nacionales) claramente quieren la afirmación de la exclusiva autoridad de los Estados Miembros para la Seguridad Social. Los miembros del Parlamento de los Estados candidatos están más a favor de una responsabilidad compartida. Cuando

se les preguntó sobre el nivel en el que la financiación de la seguridad social está establecido, cerca de la mayoría de los parlamentarios europeos contestaron que debería ser exclusivamente del Estado Miembro, mientras que una tercera parte de los parlamentarios nacionales de los Estados y de los Estados candidatos, están a favor de un sistema compartido de financiación.

Más de la mitad de los parlamentarios europeos opinaron que salvaguardar los derechos de seguridad social debía ser garantizado exclusivamente a nivel nacional, mientras que ese punto de vista está apenas presente en los parlamentarios nacionales (menos de la mitad de los mismos) y de los Estados candidatos (menos de una tercera parte).

Una amplia mayoría de todos los grupos que respondieron, consideran la coordinación del Sistema de Seguridad Social como un problema exclusivo de la Unión Europea, y no sólo por el beneficio de la migración de empleos sino también a favor de toda la gente que legalmente se mueve a lo largo de la Unión. Sorprendentemente una amplia mayoría de los parlamentarios nacionales y de los Estados candidatos están a favor de la creación por parte de la Unión, de un específico Sistema de Seguridad Social para personas que trabajen en la Unión. Aproximadamente dos tercios de los parlamentarios europeos y nacionales encontraron que las decisiones públicas/privadas, estaban más o menos igualadas en relación a que la protección contra riesgos sociales es responsabilidad de cada Estado Miembro.

Cuando se les preguntó por el nivel en el que la protección social debía estar organizada para cubrir los riesgos sociales, una amplia mayoría está a favor del nivel nacional; normalmente los europarlamentarios están más a favor que los parlamentarios nacionales. Esta tendencia es constante para todos los riesgos, excepto para el acceso y la disponibilidad de la atención sanitaria: cerca de la mitad de los parlamentarios nacionales de los Estados Miembros están a favor de una no exclusiva competencia nacional. Los miembros de otros Par-

lamentos siguen los patrones descritos y también se muestran conformes con los otros riesgos sociales.

Referente a las oportunidades de promoción de empleo (incluyendo formación profesional etc.) más de la mitad de los europarlamentarios así como los de los Parlamentos nacionales se muestran favorables al papel de la Unión Europea (con exclusividad o con competencia compartida con los Estados Miembros).

En el supuesto de protección por desempleo, en caso de insolvencia del empresario (para lo cual la Unión ya ha dictado una Directiva), sólo los miembros de los Parlamentos nacionales, mostraron un ligera mayoría referida a que este problema no sea una competencia exclusiva de los Estados Miembros.

Dos tercios de los europarlamentarios asignaron la competencia para la prevención de riesgos sociales exclusivamente a los Estados Miembros; cerca de la mitad de los parlamentarios nacionales también estarían a favor de una concurrente o exclusiva competencia de la Unión, donde la prevención esté presente. Estos parlamentarios adoptaron una actitud similar en cuanto a la competencia de seguridad e higiene en el trabajo; sorprendentemente una mayoría de los europarlamentarios estarían a favor de una competencia compartida y un cuarto está a favor de la exclusiva competencia de la Unión.

Cuando observamos a los partidos políticos a los que pertenecían los encuestados, encontramos que normalmente los miembros socialdemócratas de los Estados nacionales situaban las competencias de política social más hacia la Unión Europea o los concebían como competencia compartida. Sus compañeros europeos están más a favor de una exclusiva competencia de los Estados Miembros.

Los parlamentarios que respondieron pertenecientes a los Estados candidatos siguieron la línea de sus compañeros de partido, pero se mostraron más

favor de la competencia de la Unión o competencia compartida, que sus compañeros de los Estados Miembros.

Miembros de los Parlamentos nacionales se muestran más proeuropeos que sus compañeros del Parlamento. Esto nos conduce a la siguiente paradoja: normalmente los parlamentarios nacionales temen la limitación de sus competencias por parte de la Unión, aunque son los que más prefieren dar competencias exclusivas o compartidas a la misma. Los europarlamentarios de los grupos políticos correspondientes sistemáticamente prefieren asignar ciertos aspectos de política social como responsabilidad exclusiva de los Estados Miembros.

Sería peligroso intentar y encontrar de forma inmediata una razón para esta paradoja, aunque trataremos de dar una explicación posible. Como consecuencia de la integración económica y la influencia que se ejerce sobre los aspectos tradicionales de política social, los miembros de los Parlamentos nacionales preveen una creciente pérdida de poder sobre esos asuntos. Su experiencia les dice que cuando la seguridad social mantiene un conflicto nacional y económico, aspecto este último de problema europeo, se genera un problema social y económico y, en consecuencia, un conflicto entre lo nacional y lo europeo. Lo europeo, por lo tanto el aspecto económico, habitualmente tiene preferencia. Los miembros de los Parlamentos nacionales se dieron cuenta de que este círculo vicioso sólo se podría romper haciendo que Europa mostrara sus colores también en política social. Por otro lado los miembros del Parlamento europeo también presienten una pérdida de poder allá donde los problemas sociales aparecen. Preveen que será muy difícil obtener en Europa un amplio consenso respecto a los problemas de política social. Su experiencia con colegas de otros Estados Miembros les muestra que las divisiones en lo referente a política social chocan más de lo habitual con los límites nacionales que con los partidos políticos europeos. La conclusión que podemos sacar, una vez que este análisis se haya demostrado que es correcto, es que debemos, al menos, espe-

rar esta pérdida de poder en el nivel social trasciende. La verdadera oposición no será Europa o los Estados Miembros, pero la Unión Europea debería tener más competencias para permitir a sus Estados implementar su competencia de una forma más eficiente.

La segunda cuestión concierne a la importancia de las diferentes Instituciones en el proceso de toma de decisiones para las futuras políticas de seguridad social. Específicamente nos preguntamos que Organismos deberían tener más y cuáles menos poderes, cuando deciden sobre política social, según su actual aportación. Especialmente los europarlamentarios preferían incrementar el rol de la Comisión, mientras que los parlamentarios de los Estados candidatos estaban satisfechos con la actual "status quo", y los parlamentarios nacionales, por el contrario, preferían reducir la significación de la Comisión. Además estos últimos parlamentarios quisieran limitar el rol del Consejo de Ministros en un futuro, mientras que otros grupos de parlamentarios están muy satisfechos con el actual papel del Consejo en el proceso de toma de decisiones sociales. A todos los que respondieron les gustaría incrementar el papel del Parlamento Europeo. Los europarlamentarios así como los de los Parlamentos nacionales de los Estados miembros, prefieren un "status quo" donde el papel de los agentes sociales esté más acentuado; más a favor de una más amplia responsabilidad de los agentes sociales son los parlamentarios de los Estados candidatos. Podemos ver un patrón de analogía para el rol de las regiones en los procesos de toma de decisiones. Sorprendente y especialmente los miembros del Parlamento europeo, y en menor grado (aún así más de la mitad de ellos), los parlamentarios de los Estados candidatos, les gustaría que el rol de los Parlamentos nacionales en el sistema europeo de toma de decisiones sociales, se incrementara. Una mínima mayoría de los parlamentarios nacionales de los Estados miembros, están a favor de un "status quo" en lugar de darles más competencias.

Cuando observamos la orientación política de los que respondieron a esta segunda pregunta, tan solo podemos encontrar una divergencia principal: por

ejemplo para el papel de los agentes sociales. Mientras que los socialdemócratas y miembros del partido popular europeo querían más importancia para los agentes sociales, los liberales mayoritariamente preferían un "status quo" o una reducción de la importancia de aquellos. Estos resultados son probablemente menos sorprendentes.

La conclusión principal de las respuestas a la segunda pregunta se concreta en que parece que hay un apoyo más amplio para una presencia más activa del Parlamento europeo en aspectos sociales, de la que existe en la actualidad.

## 5. Hacia un concepto europeo de federalismo social

¿Podemos integrar los hallazgos de los estudios comparativos del papel de las regiones dentro de los Estados Miembros y los resultados de las muestras europeas sobre distribución de poderes en relación con la seguridad social entre los Estados Miembros y la Unión, en una comprensiva teoría de lo que se llamaría "federalismo social en Europa"?

En la actualidad hay una teoría, principalmente económica, bien asentada, de federalismo fiscal, pero federalismo social parece un muy innovador concepto y vertiente. La idea de un posible desarrollo de una teoría en el nivel óptimo de toma de decisiones y quehacer político relacionados con la seguridad social, dentro de una coherente teoría de división de poderes en una Entidad federal o prefederal, ciertamente no tiene una amplia aceptación. Aún más, los resultados de nuestro estudio del papel de las regiones en consideración con la seguridad social y aquellas opiniones expresadas en el contexto de la Convención en relación con la división de poderes, parecen a primera vista contradictorios:

- Europa toma un especial interés en la lucha contra la exclusión social, mientras que la asistencia

social es, por excelencia, un área en la que las regiones tomarán el liderato.

- Las opiniones expresadas en nuestro cuestionario con los parlamentarios nacionales y europeos, apuntan a que la atención sanitaria y la promoción del empleo se constituyan como las áreas en las que la Unión Europea deba conceder más competencias, pero estas áreas son sobre las que, precisamente, las regiones tienen más poderes en la actualidad.
- El principio de subsidiaridad (principalmente en su sentido político) es sobre el que la Convención hace más hincapié y lo utiliza como la llave para una nueva división de poderes entre los Estados Miembros y la Unión Europea; en aspectos legales esta situación no es así. El mismo, político, principio de subsidiaridad apunta al nivel más bajo como si fuera el mejor nivel de actuación, a menos que.....Es sin embargo comúnmente olvidado en un contexto nacional.
- Cuando dentro de un Estado Federal las competencias de la Seguridad Social están siendo reconocidas por los componentes constitucionales de ese Estado, el nivel federal (sino la propia Constitución), establecerá un cuadro federal vinculante dentro de aquellos poderes autónomos legislativos que puedan desarrollar las autoridades regionales y locales. Dentro de la Unión Europea uno parece hasta ahora muy reticente incluso para considerar ese cuadro federal vinculante y prefiere mirar en dirección a las recomendaciones no vinculantes y cotas de referencia: la palabra clave usada actualmente es "método abierto de coordinación".

## AGRADECIMIENTOS

El autor desea expresar su gratitud al Dr. S. Vansteenkiste y al Dr. P. Schoukens por su preciada ayuda a la hora de escribir este artículo.