



La política común de formación profesional en la CEE de 1961 a 1972



Francesco Petrini

Investigador postdoctoral, departamento de Estudios Internacionales de la Universidad de Padua.

Introducción

El artículo 128 del Tratado de la CEE firmado en Roma en marzo de 1957 estipulaba que el Consejo de Ministros de la Comunidad debía fijar, a propuesta de la Comisión y tras consultar al Comité Económico y Social (CES) unos “principios generales para la elaboración de una política común de formación profesional, capaz de contribuir al desarrollo armónico de las economías nacionales y del mercado común”. El artículo 118 citaba asimismo la formación profesional básica y avanzada como una de las materias en las que la Comisión debía “promover una estrecha colaboración entre los Estados Miembros”. El artículo 41 mencionaba específicamente la formación profesional del sector agrario y señalaba la necesidad de una “eficaz coordinación de los esfuerzos emprendidos en el ámbito de la formación profesional... que podrá incluir proyectos o instituciones financiados en común”⁽¹⁾. A estos artículos seguían una serie de medidas (en particular las destinadas a la movilidad de trabajadores con empleo, a los intercambios de jóvenes trabajadores, etc.) que, aún sin proponer explícitamente la adopción de una política común, podían considerarse sin embargo fuentes jurídicas indirectas de competencia comunitaria en materia de formación profesional⁽²⁾.

Puede afirmarse por consiguiente que el Tratado de la CEE proporcionaba una base jurídica sólida a las iniciativas de la Comisión destinadas a crear una política común de formación profesional para los trabajadores en los Estados Miembros. Las medidas mencionadas eran una respuesta práctica ante todo a las necesidades de aquellos países comunitarios que afrontaban los problemas

sociales y económicos más acuciantes. Italia, en particular, confiaba encontrar en la Comunidad un instrumento para resolver algunos de los problemas estructurales que afligían a su sociedad. El problema más grave era lo que parecía constituir un paro endémico en áreas económicamente poco desarrolladas de este país⁽³⁾. Así pues, una política común de formación profesional podía resultar más que útil para facilitar la integración en el empleo y la recualificación de una proporción importante de esa bolsa de parados, sobre todo si se considera que el sistema formativo italiano no se hallaba tan desarrollado como el de algunos otros Estados Miembros. Estos intereses económicos y sociales de uno de los tres Estados Miembros “grandes” -grande quizás no tanto en términos políticos como geográficos, demográficos y económicos-, junto con la tendencia de la recién creada Comisión a convertirse en motor de la integración, cuanto menos en los ámbitos en que el Tratado le asignaba responsabilidades específicas, eran las dos fuerzas que favorecían la creación de una política formativa común. Como afirmaba Lionello Levi Sandri, el miembro italiano de la Comisión que siguió más de cerca las vicisitudes de la formación profesional durante el decenio de 1960: “...existen disposiciones importantes en el contexto general de la política social de la Comunidad Europea, ya que ... es el único caso en que el Tratado estipula explícitamente - en su Artículo 128- una política común, la de formación profesional. Ello capacita a la Comunidad para realizar todo esfuerzo destinado a crear una política común genuina y adecuada, a diferencia de otras intervenciones, que en un cierto sentido parecen tener una base más débil”⁽⁴⁾.

Aunque el artículo 128 del Tratado de Roma era muy explícito en cuanto a la voluntad de desarrollar una política común en materia de formación profesional, dicha política común jamás llegó a ver la luz. Ello puede explicarse particularmente por la resistencia de Alemania y Francia, que disponían ya de sistemas de formación profesional muy desarrollados, pero también por la pugna entre las fuerzas centralizadoras del desarrollo europeo, manifestadas en las tentativas de la Comisión de arrogarse la financiación de políticas comunes, y las fuerzas reactivas de los gobiernos, que intentaban limitar las ambiciones de la Comisión y defender su soberanía nacional. En el ámbito de la formación profesional, ello condujo al abandono de la política común, pues Francia y Alemania demostraron entre otras cosas escaso interés por asumir los costes que hubiera implicado la recualificación de la mano de obra italiana meridional.

⁽¹⁾ Las citas del Tratado se han extraído del Archivo Histórico de las Comunidades Europeas, abreviado a continuación como ASCE, BAC 173/1995, 2824, Comisión de la CEE, Principi generali per l'attuazione di una politica comune di formazione professionale [Principios generales para la aplicación de una política común de formación profesional], 26/9/1961.

⁽²⁾ En particular, la Comisión cita como fuentes indirectas los Artículos 49, 50, 57 y 131 del Tratado de Roma, más el Artículo 3 del Convenio de Aplicación sobre la asociación de países y territorios de ultramar con la Comunidad, y las dis-



posiciones del Protocolo sobre Italia. Véase ASCE, BAC 173/1995, 2822, Comisión de la CEE, Principes généraux pour la mise en œuvre d'une politique commune de formation professionnelle - Projet [Principios generales para la aplicación de una política común de formación profesional - borrador], 8/2/1961.

(3) Sobre la postura italiana en lo relativo a la integración europea, véase Varsori, 1999.

(4) ASCE, BAC 7/1986, 1618. Exposé de M. Levi Sandri devant le Comité économique et social [Discurso del Sr. Levi Sandri ante el Comité Económico y Social], 1/3/1962.

(5) Véase Gerbet, 1994; p. 214. Véase también ASCE, CM2/1960, 46. Exposé fait par M. Petrilli au cours de la 37e session du Conseil [Discurso del Sr. Petrilli durante la 37ª sesión del Consejo], 27/9/1960.

(6) Véase ASCE, BAC 173/1995, 2822, Coreper - Extrait du procès verbal, problèmes relatifs à l'accélération [Declaración extractada de las Actas, problemas relativos a la aceleración], 14/7/1961, en el que se afirma que "el representante italiano confirmó el interés de su gobierno por la pronta presentación de una propuesta de la Comisión que defina los principios generales para la aplicación de una política común de formación profesional".

(7) Puede consultarse la versión final de los principios en: Principi generali per l'attuazione di una politica comune di formazione professionale [Principios generales para la aplicación de una política común de formación profesional], 26/9/1961, op. cit.

(8) Principes généraux pour la mise en œuvre d'une politique commune de formation professionnelle - Projet [Principios generales para la aplicación de una política común de formación profesional - Borrador], 8/2/1961, op. cit., en particular pp. 7-8, sobre fundamentos económicos y sociales de intervención para la Comisión. Es interesante observar cómo este documento pone de relieve que la mejora de las condiciones de trabajo no debe abandonarse exclusivamente a las fuerzas del mercado libre, que "conforme a la teoría y la experiencia económicas" acentuarían los desequilibrios económicos y sociales ya existentes en la Comunidad. Por otro lado, tampoco se hubiera considerado aceptable una política de mano de obra "autoritaria". En conjunto, la política común de formación profesional parecía ser el método más apropiado "para crear una situación social precursora de una política de empleo coincidente con los objetivos generales estipulados por el Tratado".

(9) Idem

(10) Exposé de M. Levi Sandri devant le Comité économique et social [Discurso de Levi Sandri pronunciado

¿Lograrían, por tanto, los intereses aliados de Italia y de la Comisión de la CEE imponer una línea "intervencionista", en otras palabras, hacer que instituciones y procesos comunitarios desempeñasen una función decisiva en la formación profesional? La respuesta a esta pregunta, al menos para los años que analizamos, es un claro "no". Intentemos comprender por qué esto sucedió así.

Los diez principios de 1963

El 12 de Mayo de 1960, el Consejo, a propuesta de la Comisión, decidió acelerar la aplicación del Tratado de Roma (5). Se seleccionó la formación profesional como uno de los ámbitos en los que se tomarían medidas para realizar antes de lo previsto las disposiciones del Tratado. Tras consultar a las autoridades nacionales competentes y a representantes sindicales y empresariales, la Comisión consiguió entre febrero y setiembre de 1961, con el apoyo de los representantes italianos en los organismos comunitarios (6), fijar el contenido de los principios generales de la formación profesional, tal y como requería el Artículo 128, estableciendo su número en diez (7). Estos Principios iban a formar los cimientos de la línea común de trabajo para los seis países constituyentes de la Comunidad. No analizaremos en detalle cada uno de dichos Principios sino sólo sus aspectos más importantes, para revelar las líneas que inspiraban la intervención de la Comisión, y también las reacciones a escala comunitaria.

El objetivo general de la política social común era, según la idea de la Comisión, no sólo pura y simplemente una mayor productividad y una mejor integración económica, sino sobre todo el progreso moral y material de los trabajadores, para asociarles positivamente al proceso de integración y a sus respectivas instituciones. El desarrollo de la formación profesional en los Estados Miembros a través de iniciativas políticas impulsadas por las autoridades se consideraba por tanto crucial para lograr un tipo de integración en consonancia con los objetivos sociales que fijaba el Tratado (8). Ante un déficit crónico de operarios cualificados y técnicos, simultáneamente coincidente con altos índices de paro en algunas regiones de la Comunidad, la importancia de la formación profesional para mejorar las condiciones de vida de los trabajadores era más que evidente: ésta suponía "un vínculo entre el de-

sarrollo demográfico y el tecnológico" (9). Por supuesto, era necesario intentar resolver el problema del déficit de mano de obra cualificada por medio de acuerdos intergubernamentales o por intervención del recién creado Fondo Social Europeo, pero conforme a Levi Sandri: "la política económica de la Comunidad, y sobre todo su política social, reclaman más bien una política de formación profesional ... que, como estipula el Tratado, sea una política común" (10).

En este contexto, los principios generales se concibieron no como algo abstracto o teórico, sino como "preceptos de real obligación para la actividad de los Estados" (11).

Como la Comisión declaró claramente al respecto, "una política común de formación profesional con principios no vinculantes para los diversos Estados Miembros equivaldría en la práctica a no crear ninguna política común de formación profesional. Es evidente que el término "principios generales" contiene en sí reglas de conducta y la idea de obtener resultados tangibles. Así pues, el acto jurídico que se adopte debe ser de naturaleza vinculante para los Estados Miembros, en virtud de la obligación general que les impone el Artículo 5; garantizará que, en materia de formación profesional, los Estados Miembros armonicen sus actitudes e intervenciones con los principios generales que se estipulen" (12).

En diversas ocasiones, la Comisión llegó a recalcar la naturaleza obligatoria de los Principios estipulados conforme al Artículo 128, intentando obviamente excluir toda posibilidad de que los gobiernos los aplicasen según sus reglamentos nacionales y cada país en función de sus respectivas prioridades, lo que vaciaría de sentido la propia idea de una política común.

En su visión a largo plazo, Levi Sandri declaraba hallarse en pleno acuerdo con María Weber, representante de los sindicatos alemanes en el CES, sobre la necesidad de iniciar en el periodo transitorio para la consecución del mercado común un proceso irreversible que llevase a los Estados Miembros hacia un nivel común de formación profesional (13). Esta armonización gradual de sus sistemas formativos exigía acciones basadas en programas e iniciativas comunes; en consecuencia, la Comisión asumiría el papel de primer impulsor de la política común, en lugar de ser un mero coordina-



dor de las iniciativas de los Estados Miembros. En palabras de Levi Sandri: “no se pueden aceptar determinadas propuestas tendientes a reducir estos poderes [de la Comisión], propuestas que probablemente comprometerían la propia aplicación de la política común.”⁽¹⁴⁾.

Esta idea “activa” del papel que cabe a la Comisión se recoge en el cuarto principio; según éste la Comisión, para garantizar la aplicación de la política común de formación profesional, debía: “hacer propuestas concretas al Consejo, adoptar toda medida apropiada que pueda resultar necesaria, indicar en su caso un orden de prioridades para las acciones decididas, supervisar su aplicación, organizar su coordinación y comprobar sus resultados”⁽¹⁵⁾.

En particular, el ejecutivo comunitario podría formular conforme a estos Principios programas comunes de estudios e investigación, y proponer en general “realizaciones prácticas” cuya aplicación podía confiarse a los Estados Miembros “a iniciativa de la Comisión” (en la versión francesa, *‘sous son impulsion’*), sin limitación virtual de tiempo ni de espacio, ya que se preveían proyectos tanto a corto como a largo plazo, aplicables tanto a situaciones nacionales individuales como a la Comunidad en su conjunto⁽¹⁶⁾. Este mismo principio preveía la creación de un comité consultivo de la formación profesional, compuesto por un número equivalente de representantes de las autoridades nacionales competentes, los sindicatos y las asociaciones empresariales, con la misión de asistir a la Comisión en las intervenciones decididas en este ámbito. A propósito, resulta interesante que en la primera versión de estos Principios, fechada en febrero de 1961 (la versión definitiva fue aprobada en setiembre), el cuarto principio incluyera también la creación de un centro europeo de información, documentación e investigaciones cuyo mandato fuera difundir documentación e información sobre la formación profesional y, dirigido por la Comisión, analizar cuestiones técnicas suscitadas por la realización de la política común⁽¹⁷⁾. El párrafo desapareció en versiones sucesivas, donde la Comisión absorbía íntegramente las funciones asignadas en principio al Centro Europeo de la Formación Profesional.

Como resulta evidente, la Comisión tenía grandes ambiciones, y esto provocaba al-

guna perplejidad incluso en los ámbitos más favorables a la integración europea. En el Parlamento Europeo (cuya opinión, aunque no exigida por el Artículo 128, fue solicitada con todo por el Consejo, en respuesta a la presión de la Comisión)⁽¹⁸⁾, algunos parlamentarios mencionaron las características educativas específicas nacionales, advirtiendo que “la CEE no puede sobrepasar los límites que permiten las estructuras establecidas en los Estados Miembros”⁽¹⁹⁾. Levi Sandri, presente durante este debate, aseguró a la asamblea que la Comisión “no pretende interferir en problemas que correspondan a la esfera de competencias de los Estados Miembros”.

El CES (cuya opinión no era obligatoria pero también se solicitó, como la del Parlamento) manifestó sus dudas sobre el riesgo de que el Comité Consultivo estipulado en el cuarto principio se viera marginado de alguna forma por una Comisión omnipotente. Una vez más, Levi Sandri intervino para garantizar que la Comisión tenía previsto “proceder en estrecho contacto con los estamentos competentes”⁽²⁰⁾.

A pesar de las dudas que generaban determinados aspectos de la propuesta, puede afirmarse que a fin de cuentas ambas instituciones dieron su apoyo al proyecto general de la Comisión. Ambas expresaron un dictamen favorable, si bien sugirieron numerosas enmiendas al texto presentado por la Comisión, especialmente el Parlamento⁽²¹⁾. Con todo, en lo relativo al punto clave del proyecto, el poder de iniciativa de la Comisión, el informe presentado por el Comité Social del Parlamento resaltaba “la vital importancia de las acciones de iniciativa e incentivación que corresponden al organismo ejecutivo de la CEE para la aplicación de esta política común. ...Será esencial conferir a la Comisión de la CEE poderes que la capaciten para adoptar iniciativas de interés común.”⁽²²⁾.

En otras palabras, el Parlamento Europeo declaraba su pleno apoyo a la idea de una función dirigente de la Comisión en el ámbito de las políticas comunes de formación profesional, incluyendo su derecho a la iniciativa.

Las reacciones de los distintos gobiernos fueron naturalmente muy diferentes. Un año después de haberse redactado la posición del Parlamento Europeo, un retraso juzga-

ante el Comité Económico y Social], 1/3/1962, op. cit.

⁽¹¹⁾ Idem

⁽¹²⁾ Principi generali per l’attuazione di una politica comune di formazione professionale [Principios generales para la aplicación de una política común de formación profesional], 26/9/1961, op. cit.

⁽¹³⁾ Exposé de M. Levi Sandri devant le Comité économique et social [Discurso del Sr. Levi Sandri ante el Comité Económico y Social], 1/3/1962, op. cit.

⁽¹⁴⁾ Idem

⁽¹⁵⁾ Principi generali per l’attuazione di una politica comune di formazione professionale [Principios generales para la aplicación de una política común de formación profesional], 26/9/1961, op. cit.

⁽¹⁶⁾ Idem

⁽¹⁷⁾ Principes généraux pour la mise en œuvre d’une politique commune de formation professionnelle - Projet [Principios generales para la aplicación de una política común de formación profesional-Borrador], 8/2/1961, op. cit.

⁽¹⁸⁾ Véase ASCE, CM2/1961 57. Procès verbal de la 53e session du Conseil de la CEE [Actas de la 53 sesión del Consejo de la CEE], Bruselas 23-25/10/1961. Los 10 principios se presentaron oficialmente ante el Consejo el 3 de octubre de 1961. Véase ASCE, BAC 26/1969, 140. Letter from Mr Hallstein to the President of the EEC Council [Carta del Sr. Hallstein al Presidente del Consejo de la CE], 3/10/1961. Obsérvese que en esta carta el Sr. Hallstein solicita al Consejo un debate inmediato de los principios en la siguiente reunión del 23 de octubre, lo que demuestra tanto la prioridad que la Comisión asignaba a esta cuestión como quizás su menoscabo de la resistencia que los principios previstos podrían despertar entre los gobiernos nacionales. En la sesión de octubre, el Consejo no evaluó los principios, sino que dio simplemente una aprobación unánime a la idea de consultar a la Asamblea Parlamentaria y al CES.

⁽¹⁹⁾ ASCE, BAC 7/1986, 1618. Note d’information-Consultation relative à la proposition de la Commission [Nota de información y consulta sobre la propuesta de la Comisión], 4/4/1962, en la que se resume el debate de la Asamblea. La reunión de la Asamblea Parlamentaria se celebró el 30 de marzo.

⁽²⁰⁾ Véase a este respecto el debate surgido en el CES: ASCE, BAC 7/1986, 1618. Compte-rendu des délibérations XXe session [Actas de los debates de la 20 sesión], 1/3/1962. Los comentarios de Levi Sandri se recogen en: Exposé de M. Levi Sandri devant le Comité économique et social [Discurso del Sr. Levi Sandri an-



te el Comité Económico y Social], 1/3/1962, op. cit.

⁽²¹⁾ Véase el texto modificado de los principios, propuesto por la Asamblea (Parlamento) en ASCE, BAC 7/1986, 1618. Consultation demandée par le Conseil de la CEE à l'Assemblée Parlementaire Européenne [Consulta solicitada por el Consejo de la CE a la Asamblea Parlamentaria Europea], 2/4/1962.

⁽²²⁾ ASCE, BAC 26/1969, 142, APE, Report on behalf of the Social Committee, 21/3/1962. Véanse también los reports on the Commission debates, en ASCE, BAC 173/1995, 2829. Con todo, la Asamblea se mostró más cautelosa en cuanto a los poderes de iniciativa de la Comisión. Llama la atención que en la formulación del cuarto principio el Parlamento propusiera sustituir la expresión francesa *sous son impulsion* [a iniciativa], por la fórmula *sur sa demande* [la petición], con referencia a las negociaciones de la Comisión con los Estados Miembros para realizar proyectos formulados por ella.

⁽²³⁾ Véase la pregunta escrita presentada el 29 de octubre de 1962 por el diputado socialista holandés, Sr. Nederhorst, Presidente del Comité Social de la Asamblea Parlamentaria Europea, interesándose por los motivos de este retraso, y la respuesta de la Comisión de 29 de diciembre de 1962, en ASCE, BAC 1/1970, 638.

⁽²⁴⁾ ASCEM CN2/1963, 0009. Procès verbal de la 96e session du Conseil de la CEE tenue à Bruxelles le 21/2/1963 [Actas de la 96. Sesión del Consejo de la CEE, celebrado en Bruselas el 21/1/1963], 26/4/1963.

⁽²⁵⁾ Idem

⁽²⁶⁾ Sobre las relaciones entre la integración europea y la política migratoria en Italia, véase Romero, 1991 y 1993.

⁽²⁷⁾ Véase la documentación correspondiente en ASCE, BAC 64/1984, 969 y BAC 6/1977, 679

do sorprendente en algunos círculos comunitarios ⁽²³⁾, el Consejo examinó finalmente el borrador de los Principios en su reunión del 21 de febrero de 1963 ⁽²⁴⁾. En aquella sesión, los ministros de Trabajo representaban a sus respectivos gobiernos. La Comisión estuvo representada por su presidente, Walter Hallstein, y por Levi Sandri. El debate se centró en la formulación del cuarto principio. Se observaron dos ideas contrarias: una de ellas negaba la competencia de las instituciones comunitarias para formular y aplicar políticas de formación profesional, y la otra afirmaba dicha competencia. El ministro francés Sr. Gradval y más claramente aún el ministro alemán Sr. Blank eran partidarios de la primera idea. Según el ministro francés, la Comisión parecía "tener la intención de sobrepasar su función de orientar las políticas de los Estados Miembros, y desear una intervención directa en las economías nacionales". En opinión del Sr. Blank, era aconsejable que "la Comisión se contente... con poner en conocimiento de los Estados Miembros sus ideas y opiniones; después, incumbirá a los Estados Miembros actuar con la debida consciencia de estos hechos". A no ser que esta fórmula se aceptase, Alemania se negaba a dar su consentimiento a un texto que autorizaba a la Comisión a presentar propuestas al Consejo, que éste, de conformidad con las disposiciones del Tratado, sólo podía rechazar por acuerdo unánime. Para evitar esta posibilidad, el gobierno alemán propuso que la Comisión solamente pudiera hacer propuestas sobre la formación profesional a los Estados Miembros. De esta manera, cada Estado individual conservaría la libertad para asumir o no las orientaciones de la Comisión. Como declaró el ministro alemán: "en materia de formación profesional, los Estados Miembros son competentes: cualquier texto que no reconozca esta situación excede lo previsto en el Tratado". ⁽²⁵⁾

Además de sus ideas sobre la cuestión de la competencia, las delegaciones francesa y alemana manifestaron su oposición a la formulación del 10º Principio, que estipulaba la financiación conjunta de algunas medidas para la consecución de los objetivos de la política común de formación profesional. Según ambos ministros, era necesario eliminar esta disposición y dejar la elección de los medios de financiación a la discreción de los países individuales.

El proyecto de la Comisión también tenía partidarios dentro de ese mismo Consejo. El apoyo más firme a los argumentos planteados por los comisarios fue el procedente de Italia. El trasfondo antes descrito hace fácilmente comprensibles las razones de dicho apoyo: Italia era por entonces el país con el máximo interés por crear una política genuinamente común de formación profesional, particularmente con la esperanza de que condujera a la armonización de las normas nacionales de formación para trabajadores con empleo, requisito previo para la libre circulación de trabajadores en el mercado común, que era a su vez uno de los principales objetivos de Italia en el proyecto de integración europea ⁽²⁶⁾. Como resultado, frente a la resistencia francoalemana, el ministro italiano Sr. Bertinelli propuso una fórmula de compromiso, según la cual la Comisión podría presentar sus propuestas al Consejo en primer lugar y, "en función de las circunstancias", también a los Estados Miembros.

Tras un prolongado debate saldado con la sustitución de la palabra "propuestas" por la de "medidas" -que la delegación francesa consideraba menos vinculante y de menor calado jurídico-, el Consejo consiguió votar un texto que asumía la solución de compromiso planteada por los italianos. Cuatro delegaciones votaron a favor, y dos en contra: la francesa y la alemana. En cuanto a la cuestión de los fondos de apoyo a la política común, el Consejo dio su aprobación -de nuevo con el voto en contra de las delegaciones francesa y alemana- a la propuesta de Países Bajos, según la cual la política de formación profesional "podía" ser objeto de una financiación conjunta, pero que remitía básicamente la decisión sobre métodos de financiación a una fecha ulterior.

El programa de acción de 1965

Tras todas estas convulsiones de nacimiento, el Consejo adoptó la versión definitiva de los Principios por medio de una Decisión de 2 de abril de 1963. En una segunda Decisión asumida el 18 de diciembre de 1963, el Consejo aprobó los estatutos del Comité Consultivo de la Formación Profesional ⁽²⁷⁾, compuesto por 36 miembros -dos representantes del gobierno, dos representantes sindicales y dos representantes empresariales por cada Estado Miembro- y presidido por un representante de la Comisión. Levi Sandri, entretanto Vicepresidente de la



Comisión, asumió esta tarea brevemente durante los primeros años de labor de este Comité. El discurso pronunciado por el propio Levi Sandri con ocasión de la primera reunión del Comité el 29 de junio de 1964 ofrece un panorama global de los programas de formación profesional propuestos por la Comisión una vez aprobados los principios generales ⁽²⁸⁾.

Según el Vicepresidente de la Comisión, la política común de formación debía surgir de la actuación concertada entre los Estados Miembros y las instituciones comunitarias, conforme a los principios generales. Su primera fase consistiría en fijar orientaciones para la intervención comunitaria, que definen un orden de prioridades de acuerdo con los principios y determinasen las necesidades más acuciantes. A partir de aquí, declaró Levi Sandri, "la Comisión intentará actuar como catalizador de la voluntad de los Estados Miembros" ⁽²⁹⁾. En particular, y de conformidad con el quinto principio, incumbiría a la Comisión crear una red permanente de intercambio de información entre los Estados Miembros y entre éstos y la Comisión, para impulsar una recopilación fructífera de experiencias extraídas de los diversos programas de formación profesional creados a escala nacional. Y sobre todo, según el comisario italiano, objetivo de la acción comunitaria debía ser el desarrollo de sistemas formativos y su adaptación a las transformaciones económicas y el progreso técnico. Levi Sandri procedió en su discurso a enumerar todos los esfuerzos realizados por la Comisión hasta aquel momento ⁽³⁰⁾, si bien advirtiendo que la época estaba madura para una intervención más estructurada y para llevar a la práctica los diez principios aprobados. En opinión de la Comisión, dado que estos principios eran de orden genérico y con frecuencia teóricos, era necesario "especificar y priorizar los objetivos de la política común de formación profesional y los procedimientos adoptados a fin de lograr los objetivos CES... definir una orientación general para las acciones previstas y elaborar un marco que permita situarlas." ⁽³¹⁾.

Para conseguir dicho objetivo, durante 1964 la Comisión procedió a redactar un proyecto de Programa de actividades a nivel comunitario en materia de formación profesional (dividido en dos partes, una dedicada específicamente a la agricultura y la siguiente a otros ámbitos de trabajo). El ob-

jetivo final de la acción común definida en el Programa de actividades consistía en crear un sistema que ofreciese "a todos los jóvenes de la Comunidad, y en caso necesario también a los adultos, una oportunidad formativa adecuada" ⁽³²⁾. Como señalan explícitamente sus consideraciones generales, este Programa se entendía como fase intermedia entre los diez Principios adoptados y las propuestas concretas que la Comisión presentaría al Consejo o los Estados Miembros. Se preveía un conjunto de intervenciones a corto y largo plazo que haría posible "implantar gradualmente una política común de FP para contribuir al desarrollo armonizado tanto de las economías nacionales como del mercado común, incrementar el nivel de vida y mejorar las perspectivas de empleo para trabajadores, ya sean asalariados o autoempleados" ⁽³³⁾.

El objetivo de las medidas a corto plazo era esencialmente el de fomentar -por medio de la formación y la reconversión de capacidades- el empleo de potenciales recursos de mano de obra dentro de la Comunidad, así como la transferencia de trabajadores de sectores con exceso de mano de obra hacia aquellos que sufrían déficit. Con este fin, se elaboraron planes para desarrollar y mejorar iniciativas comunitarias tendentes a crear programas de formación acelerada para trabajadores adultos.

Entre las medidas a largo plazo, el documento confería prioridad al desarrollo de estructuras, programas y métodos formativos, particularmente para regiones en fase de desarrollo o con riesgo de declive económico. Para ello, el programa resaltaba la importancia de la formación de docentes e instructores y de una formación permanente de la mano de obra, para responder adecuadamente a las demandas cognitivas que implicaban los avances tecnológicos.

Otra prioridad señalada en el documento era la armonización de los niveles de formación, en palabras de Levi Sandri "uno de los objetivos fundamentales de la política común" ⁽³⁴⁾, para poder aplicar plenamente el principio de la libertad de circulación de trabajadores y el derecho de libre establecimiento. En consecuencia, la armonización debía ceñirse ante todo a aquellas profesiones y cualificaciones que registraban los índices más elevados de emigración dentro de la Comunidad.

⁽²⁸⁾ ASCE, BAC 26/1969, 467. Comité Consultivo de la Formación Profesional (CCFP) Discours introductif prononcé par M. Levi Sandri [Discurso previo pronunciado por el Sr. Levi Sandri], 29/6/1964.

⁽²⁹⁾ Idem

⁽³⁰⁾ Por ejemplo, Levi Sandri recordó la aprobación el 8 de mayo de 1964, a partir de las propuestas formuladas por la Comisión, del primer programa común para el intercambio de jóvenes trabajadores. Mencionó también toda una serie de iniciativas diseñadas para crear una colaboración en el ámbito de la información y la investigación sobre formación profesional con organismos nacionales (como la Universidad de Francfort y la de Colonia, y la Sociedad Humanitaria de Milán) y con otros centros internacionales (Centre d'information sur la formation professionnelle de Ginebra, organización estrechamente vinculada a la OIT). A continuación, la Comisión se lanzó con toda energía a organizar una conferencia internacional sobre la formación profesional, celebrada en Bruselas del 16 al 20 de noviembre de 1964. Véanse las actas de esta conferencia en ASCE, BAC 1/1970, 637 y ASCE, BAC 26/1969, 467, Note d'information concernant le Colloque sur la formation professionnelle [Nota informativa relativa al coloquio sobre la formación profesional], 25/9/1964.

⁽³¹⁾ ASCE, BAC 6/1977, 679. Projet de programme d'action en matière de politique commune de formation professionnelle [Proyecto de programa de acción en materia de política común de formación profesional], 1964, sin fecha.

⁽³²⁾ Idem

⁽³³⁾ ASCE, BAC 6/1977, 685. Programme d'action en matière de politique commune de formation professionnelle en général [Programa de actividades en materia de formación profesional en general], sin fecha.

⁽³⁴⁾ CCFP. Discours introductif prononcé par M. Levi Sandri [], 29/6/1964, op. cit.



En mayo de 1965, tras consultar al Comité Consultivo, la Comisión adoptó su programa de acción ("Programa de actividades" en la traducción consultada del Consejo, nota del traductor), sometiéndolo a continuación al criterio de otras instituciones comunitarias⁽³⁵⁾. El Parlamento dio su dictamen favorable en marzo de 1966⁽³⁶⁾. En mayo de ese año, uno de los grupos de trabajo del Consejo de Ministros, el Grupo de Asuntos sociales, procedió a examinar el documento⁽³⁷⁾. Las delegaciones alemana y holandesa presentes en dicho Grupo observaron que el programa de acción no detallaba con la suficiente claridad la división de responsabilidades entre la Comunidad y los Estados Miembros. Por su parte, la delegación francesa manifestó su reserva formal, observando que las propuestas de la Comisión trascendían el ámbito de la pura formación profesional en determinados aspectos relevantes. En opinión de la delegación francesa, la prerrogativas invadían temas de exclusiva competencia de los Estados Miembros (en particular, relacionados con la política de empleo, la política educativa escolar y la política regional). La delegación francesa señaló que algunas de las actividades previstas en el programa planteaban problemas de financiación, y que por dicho motivo el Programa sólo podría asumir un carácter orientativo, dado que cualquier compromiso concreto requeriría una decisión unánime de los gobiernos. Conforme a esta argumentación, la delegación francesa propuso que los gobiernos acordasen iniciativas concretas pero sin definir una doctrina general de financiación. En la misma línea, Alemania manifestó que era preferible, en lugar de adoptar una postura válida para todas las actividades previstas en el Programa, decidir individualmente sobre cada actividad propuesta. Se trataba claramente de un intento por parte de los gobiernos de dividir los proyectos de la Comisión, a fin de excluir todo rasgo de "supranacionalidad".

Tan solo la delegación italiana se alzó en defensa de la propuesta de la Comisión, indicando que el Consejo no debía limitarse únicamente a tomar nota del Programa. Italia propuso presentar un proyecto de declaración al Comité de Representantes Permanentes (Coreper), con el fin de que el Consejo resaltase por una parte la necesidad de tener una visión global de las iniciativas sobre formación profesional y, por otra, el valor de una intervención condu-

cente al reconocimiento mutuo de las cualificaciones profesionales para el objetivo de facilitar la libre circulación de trabajadores. Según la declaración propuesta por Italia, el Consejo debía solicitar a la Comisión que presentase ésta junto con proyectos que permitieran la aplicación práctica del programa de acción⁽³⁸⁾. La posición italiana no consiguió el apoyo de las restantes delegaciones. La propia Comisión manifestó que retiraría la solicitud al Consejo de deliberar sobre su Programa, cuya naturaleza indicativa y general afirmó admitir⁽³⁹⁾. Ante esta reacción de la Comisión, Italia suavizó su postura y retiró sus reivindicaciones. El Consejo se limitó así pues a tomar simplemente nota del programa de acción, sin debatirlo.

¿Qué motivó este paso atrás por parte de la Comisión? En mi opinión, debe buscarse la explicación en dos tipos de razones. En primer lugar, el ambiente político general: Europa se encontraba en el periodo inmediatamente siguiente a la crisis "del asiento vacío" que consiguió resolver con el compromiso de Luxemburgo (véase Gerbert, 1994, pp. 269-284). Puede asumirse por tanto que el cambio de actitud de la Comisión se debe también a su derrota en el enfrentamiento con Francia. Si se analiza, también la intransigencia francesa puede interpretarse como consecuencia de la crisis institucional de los meses precedentes. En segundo lugar, otra posible explicación puede atribuirse a acontecimientos más relacionados con la formación profesional, y específicamente a la derrota de la primera iniciativa concreta de la Comisión en este ámbito.

A finales de junio de 1965, pocas semanas tras la presentación del programa de acción, la Comisión transmitió una propuesta de decisión al Consejo, que podía adoptarse por mayoría, relativa a la aplicación de un programa acelerado de formación profesional⁽⁴⁰⁾. La Comisión había concebido esta iniciativa al menos como respuesta parcial a un problema real: considérese que en 1964 un grave déficit de mano de obra aquejaba a algunos países de la "primera Europa". Alemania, por ejemplo, registraba 600 000 vacantes de empleo por falta de mano de obra cualificada. En Italia, por el contrario, las cifras oficiales reflejaban 1 200 000 parados. Como formulaba la Comisión, "la Comunidad sufre actualmente un grave déficit de mano de obra cualificada... de tal magnitud que compromete una expansión equi-

⁽³⁵⁾ ASCE, BAC 26/1969, 468. Discours introductif prononcé par M. Levi Sandri [Discurso inicial pronunciado por el Sr. Levi Sandri - Extracto de las actas de la 316. reunión de la Comisión], 5/5/1965. ASCE, BAC 6/1977, 685, CCFP. Avis sur le Programme d'action en matière de politique commune de formation professionnelle [Opinión sobre el Programa de acción en materia de política común de formación profesional], 19/3/1965.

⁽³⁶⁾ Véase la documentación correspondiente en ASCE, BAC 26/1969, 469. El dictamen favorable del Parlamento fue emitido el 11 de marzo de 1966.

⁽³⁷⁾ ASCE, BAC 26/1969, 469. Working Party on Social Questions, Note-Programmes d'action établis par la Commission [Nota-Programas de acción definidos por la Comisión], 9/5/1966.

⁽³⁸⁾ ASCE, BAC 26/1969, 469. Texte proposé par la délégation italienne [Texto propuesto por la delegación italiana], 21/9/1966

⁽³⁹⁾ Véanse las declaraciones por los representantes de la Comisión al Coreper en ASCE, CM/AI 31452. Note-Programmes d'action établis par la Commission [Nota-Programas de acción definidos por la Comisión], Reunión del Coreper del 5/10/1966. Véase también ASCE, BAC 7/1986, 1619. Note à l'attention de MM. les membres de la Commission [Nota a la atención de los miembros de la Comisión], 14/10/1966.

⁽⁴⁰⁾ ASCE, BAC 26/1969, 468. Proposition de décision du Conseil présentée par la Commission au Conseil [Propuesta de Decisión del Consejo presentada por la Comisión al Consejo], 29/6/1965, anexo, Levi Sandri a Couve de Murville, 1/7/1965.



librada de la economía comunitaria... sólo Italia se encuentra en situación de ofrecer excedentes de mano de obra que pudieran formarse para asumir empleos en otros Estados Miembros" (41).

Desde un punto de vista jurídico y político, la propuesta de la Comisión se basaba no sólo en el programa de acción que acababa de presentar, sino también en los principios generales, y más específicamente -como señalan las consideraciones preliminares de la propuesta- en los principios cuarto y décimo, es decir los más criticados por los gobiernos. Las presiones generadas por el Comité Consultivo, que en su dictamen favorable al programa de acción presentado en marzo señalaba la necesidad de estudiar medidas que contribuyeran a eliminar los desequilibrios existentes en el mercado de trabajo y recomendaba "la realización de programas especiales acelerados de formación profesional para responder al déficit de mano de obra cualificada y al exceso de trabajadores sin cualificación" (42). El Comité sugería explícitamente llevar a la práctica un programa acelerado de formación profesional.

Asumiendo este dictamen del Comité, la Comisión diseñó un programa formativo destinado a preparar a 3 000 trabajadores italianos de hasta 35 años para el empleo en las industrias de la construcción, el metal y la hostelería en un Estado Miembro distinto al propio. La duración de los cursos era de ocho meses a un año, en función del sector de empleo, y se llevarían a cabo por una parte en Italia y por otra en Francia y Bélgica. Se concedía a los participantes una remuneración y condiciones equivalentes en Francia y Bélgica a la de los propios trabajadores nacionales que asistían a centros públicos de formación profesional. Para Italia, las condiciones de remuneración fijadas incluían, además de una mensualidad, un bono pagable una vez acabado el curso y una contribución a los gastos personales en el extranjero. La financiación necesaria para realizar este programa se extraería del presupuesto comunitario (43).

Estos planes de la Comisión se toparon con la oposición de los gobiernos, una vez más con excepción de Italia. En los debates surgidos a lo largo de seis reuniones del Grupo de Trabajo sobre Asuntos sociales, celebradas desde finales de marzo a últimos de abril de 1966, no hubo nadie que negase la

conveniencia social y económica de la propuesta (44). Lo que suscitaba mayor oposición eran las implicaciones políticas y financieras del proyecto. Como señaló la delegación italiana, esta iniciativa particular tenía un significado político que trascendía con mucho los efectos reales francamente modestos que podría surtir sobre las condiciones del mercado de trabajo: si llegaba a realizarse, se trataría de la primera medida concreta comunitaria de formación profesional aplicable con financiación común, y sentaría con ello un importante precedente (45). Pero las restantes delegaciones, con la intención tradicional de excluir toda competencia comunitaria en lo que consideraban ámbito exclusivo de los gobiernos nacionales, propusieron archivar este programa de la Comisión y decidir en su lugar una serie de acuerdos multilaterales o bilaterales entre Italia y los restantes Estados Miembros, o bien recurrir al Fondo Social. Además de la cuestión de principios relativa a la competencia comunitaria, otro problema subyacente era la decisión de compartir los costes que implicaba el programa. Conforme al sistema propuesto por la Comisión, estos costes se repartirían por igual entre los tres países mayores, con una contribución importante de los restantes. Si se decidía recurrir al Fondo Social, Italia tendría que correr con la mitad de los gastos necesarios (46).

Confrontada con esta oposición, la propuesta naufragó y fue sustituida por una serie de acuerdos intergubernamentales, lo que supuso un completo fracaso para el intento de la Comisión de proponerse a sí misma como fuerza impulsora de una política común de formación profesional.

En los años siguientes, la Comisión reorientó sus esfuerzos hacia objetivos menos ambiciosos y de alcance más limitado. En particular, centró sus iniciativas en este ámbito en analizar medidas destinadas a la armonización de cualificaciones profesionales, en aplicación del octavo principio general. Se trataba de un proyecto que, extendido a todos los mercados de trabajo, excedía con mucho las limitadas estructuras y competencias disponibles en la Comunidad. Se decidió por tanto concentrar los esfuerzos de la Comisión y del Comité Consultivo en aquellas profesiones ejercidas por una alta cifra de personas, de interés para la Comunidad en su conjunto y de una cierta importancia para la libertad de circulación (47). Con estos tres criterios, las industrias se-

(41) Idem

(42) Comité Consultivo de la Formación Profesional. Avis sur le Programme d'action en matière de politique commune de formation professionnelle [Dictamen sobre el programa de acción en materia de política común de formación profesional], 19/3/1965, op. cit.

(43) Los planes preveían poner a disposición de la iniciativa un presupuesto con un límite máximo algo superior a los 6 millones de unidades de cuenta, repartidos de la forma siguiente: cerca de 1 700 000 u.c. para 1965, y el resto para 1966.

(44) Véase ASCE, BAC 26/1969, 469. Consejo, Note-Proposition de décision du Conseil [Nota-Propuesta de decisión del Consejo], 3/5/1966.

(45) Idem

(46) Asumiendo esta hipótesis, conforme a los mecanismos de financiación del FSE la cuota correspondiente a Italia se incrementaría en un 85 %, mientras que los gastos de Francia y Alemania se reducirían en un 20 % y un 42 % respectivamente.

(47) Véase ASCE, CM/AI 31457, Consejo. Nota-Formazione professionale: ravvicinamento progressivo dei livelli di formazione [Nota-Formación Profesional: armonización gradual de niveles formativos], 15/12/1967, en la que se resumen las declaraciones de un representante de la Comisión al Grupo de Trabajo sobre Cuestiones Sociales, en torno a la situación actual y en lo referente a la armonización de niveles formativos. Véase también ASCE, BAC 64/1984, 969. L'action des Communautés européennes en faveur de l'harmonisation de la formation professionnelle [La intervención de las Comunidades Europeas en favor de la armonización de la formación profesional], 9/10/1968. Es el texto de la declaración del Director General de Asuntos Sociales de la Comisión, Sr. Vink, en una conferencia organizada por el Instituto Europeo de la Formación Profesional.



leccionadas fueron la mecánica y la construcción. El objetivo consistía en elaborar una lista comunitaria de capacidades profesionales requeridas en cada sector, y promover su adopción a escala nacional. En 1967 la Comisión envió al Consejo una propuesta preliminar sobre el perfil de cualificaciones para un "tornero de nivel medio". Siguieron las cualificaciones de "operador-ajustador de fresadora" y de "operador de esmeriladora", y los tres perfiles se combinaron en una única *Monographie professionnelle pour la formation des ouvriers spécialisés sur machines-outils* [Monografía profesional para la formación de operarios cualificados en máquinas-herramientas].

Pero incluso en este contexto técnico la labor de la Comisión toparía con la oposición del gobierno francés, que rechazaba el método elegido en razón de que podría conducir a una infravaloración de las características nacionales específicas y una cristalización rígida de las competencias requeridas para el trabajo, en profesiones sometidas a una permanente evolución tecnológica. Según la delegación francesa presente en el Grupo de Trabajo sobre Asuntos sociales, "el proyecto de la Comisión ... aspira en la práctica a establecer el contenido único que los Estados Miembros deben imprimir a la formación. La definición de un nivel europeo medio crearía así graves problemas a los Estados Miembros, que continúan siendo responsables de definir y adaptar los niveles aplicables a sus diversos sistemas de formación profesional".⁽⁴⁸⁾

Debido a la oposición francesa, se suspendió esta labor de la Comisión por Decisión del Consejo de julio de 1968, hasta el momento en que se encontrase un método de trabajo aceptable para todas las delegaciones⁽⁴⁹⁾. Como resultado, la intervención comunitaria en este ámbito quedó prácticamente paralizada hacia finales de aquel decenio.

El Programa de acción de 1972

La paralización pudo superarse, al menos en parte, a finales de noviembre de 1969, pocos días antes de la Conferencia de La Haya. El Consejo se reunió para debatir la situación en los mercados de trabajo comunitarios. Durante el intercambio de ideas entre ministros, con presencia de Levi Sandri, se reveló el persistente déficit de ma-

no de obra cualificada para la industria de cualquier Estado Miembro, y la existencia de bolsas de paro de larga duración, en un momento en el que los índices de paro se hallaban en descenso generalizado⁽⁵⁰⁾. Los ministros acordaron por consenso resaltar la importancia de la formación profesional para mantener un equilibrio cualitativo y cuantitativo en el mercado de trabajo, y manifestaron su acuerdo sobre la necesidad de desarrollar estudios e investigaciones que impulsasen el intercambio de experiencias a escala comunitaria. La delegación italiana reclamó intensificar los esfuerzos por llegar a un compromiso más específico a escala comunitaria. Al término de la sesión, el Consejo aprobó una declaración en la que solicitaba a la Comisión que presentase valoraciones y sugerencias para la formación profesional para adultos.

La Comisión presentó dichas propuestas en abril de 1970. Sugirió en ellas desarrollar a escala comunitaria estadísticas, incrementar el intercambio de informaciones y experiencias y mejorar la coordinación de las investigaciones emprendidas por los Estados Miembros⁽⁵¹⁾. Puede apreciarse el cambio de objetivos en comparación con sus claras ambiciones a principios de la década de 1960. La única excepción en su actitud moderada era la propuesta de examinar la posibilidad sugerida por el CES de crear un instituto europeo para el estudio científico de la formación profesional.

En noviembre, el gobierno francés, en respuesta a estas propuestas de la Comisión, presentó una nota sobre actividades comunitarias en materia de formación que se convirtió en la base para las iniciativas planteadas durante los siguientes tres años⁽⁵²⁾. En este documento, el gobierno francés criticaba radicalmente las actividades comunitarias de formación profesional. En particular, reprochaba a los principios generales su naturaleza demasiado general, que había hecho imposible lograr "resultados prácticos numerosos o de interés apreciable"; el texto omitía la contribución que algunos gobiernos habían hecho con sus reticencias a este desalentador resultado.

Según el gobierno francés, era necesario crear un nuevo programa de actividades para desarrollar el intercambio de información y la armonización de niveles formativos.

⁽⁴⁸⁾ Véase ASCE, CM/AI 31457. Note-Formation professionnelle: rapprochement progressif des niveaux de formation [Nota-Formación profesional: armonización gradual de los niveles de formación], 23/1/1968.

⁽⁴⁹⁾ Véase ASCE, CM/AI 31457. Extrait du procès verbal de la 44e session du Conseil [Extracto de las actas de la 44. sesión del Consejo], 9/7/1968, tomando en cuenta las conclusiones adoptadas por el Grupo de Trabajo sobre Cuestiones Sociales en ASCE, BAC 173/1995, 2840, Note-Formation professionnelle: rapprochement progressif des niveaux de formation [Nota-Formación profesional: armonización gradual de niveles de formación] 17/7/1968.

⁽⁵⁰⁾ ASCE, CM2/1969, 50. Procès verbal de la 90e session du Conseil [Actas de la 90. sesión del Consejo], 24-25/11/1969.

⁽⁵¹⁾ Véase ASCE, CM/AI 31441 Conclusioni e suggerimenti presentati dalla Commissione al Consiglio dopo lo scambio di opinioni del 25/11/1969 [Conclusiones y sugerencias presentadas por la Comisión al Consejo tras el intercambio de opiniones del 25/11/1969], 20/4/1970, carta dirigida a Bodson, V. (miembro de la Comisión), a Harmel, P. (Presidente del Consejo de la CEE), 24/4/1970, e intervención de la Comisión recogida en ASCE, CM/AI 31389, Note-Travaux dans le domaine de la formation professionnelle [Nota-Trabajos en el ámbito de la formación profesional], 8/7/1970.

⁽⁵²⁾ ASCE, CM/AI 31389. Note du Gouvernement français sur les activités communautaires en matière de formation professionnelle [Nota del gobierno francés sobre actividades comunitarias en materia de formación profesional], 16/11/1970.



Debía fijarse asimismo una nueva base distinta a la anterior para realizar el segundo objetivo, esto es, no tomar en cuenta toda cualificación individual sino más bien grupos generales de profesiones y actividades, con la finalidad de elaborar una descripción continuamente evolutiva de los nuevos métodos de trabajo, en lugar de un registro estático de prácticas laborales, que quedaría obsoleto muy rápidamente.

Por último, Francia proponía intervenciones comunes en sectores que por su naturaleza reclamaban la cooperación internacional o presentasen relaciones particularmente estrechas con las políticas comunitarias. En concreto, la propuesta francesa señalaba los siguientes campos posibles de intervención común:

- a) formación en idiomas para trabajadores emigrantes;
- b) producción de instrumentos didácticos especiales (ordenadores, simuladores);
- c) colaboración en programas de radio y televisión o intercambio de programas;
- d) elaboración de programas formativos comunitarios para profesiones con nuevos problemas debidos a la evolución tecnológica (como tecnologías de la información, máquinas-herramientas de control numérico, etc.).

Las restantes delegaciones acogieron favorablemente las propuestas francesas⁽⁵³⁾. Resulta interesante observar que la delegación alemana se manifestó plenamente de acuerdo con la valoración negativa de los principios generales de 1963 y de las iniciativas surgidas de ellos, y que sin embargo, en lugar de escudarse tras una crítica general a la naturaleza abstracta de éstos, admitió hasta cierto punto el auténtico motivo de su fracaso: “los principios CES intentan definir ante todo una serie de competencias y dan la impresión de que sólo a la Comisión corresponde asumir acciones eficaces... esta idea no puede producir resultados satisfactorios ..., y además sería conveniente no tomar como referencia determinados programas de acción formulados por la Comisión en el pasado”⁽⁵⁴⁾.

A partir de la nota francesa, el Grupo de Trabajo sobre Asuntos sociales llevó a cabo un intenso debate que condujo a la aprobación por parte del Consejo de un docu-

mento que exponía las líneas básicas de posible intervención comunitaria en formación profesional⁽⁵⁵⁾. Estas líneas básicas, que reflejaban en buena parte las ideas planteadas por la delegación francesa, fueron aceptadas en pleno por la Comisión, que las asumió como criterios para diseñar un nuevo programa de acción, que vio la luz en octubre de 1972⁽⁵⁶⁾. Obsérvese que el proceso decisorio del pasado se había invertido: ahora la iniciativa correspondía a los gobiernos nacionales, y la Comisión marchaba a la zaga. Tal y como señalaba el Informe del Comité Social del Parlamento Europeo, el nuevo documento suponía un paso atrás en comparación con el programa de 1965⁽⁵⁷⁾. El horizonte de medidas previstas era modesto, y consistía fundamentalmente en fomentar la cooperación y el intercambio de ideas e informaciones entre los Estados Miembros. Lógicamente, no dejaba margen alguno a ninguna iniciativa independiente por parte de la Comisión. Además, como observaba el autor del informe, la propia Comisión admitía implícitamente que el programa tenía un alcance limitado, y sugería integrarlo en un futuro plan de acción que permitiera aplicar la política común de formación profesional, en el contexto del programa de acción social, cuya elaboración había confiado a la Comisión la Cumbre de París celebrada en octubre de 1972⁽⁵⁸⁾.

En unos cuantos meses, el panorama sociopolítico dentro de la Comunidad iba a cambiar radicalmente: la crisis económica que puso punto final a la “era dorada” del capitalismo forzaría a las sociedades occidentales a afrontar una serie de problemas, y a cuestionar muchos de los presupuestos que parecían aceptarse hasta entonces. Esta situación tan nueva como difícil obligó a los Estados a imaginar diversas formas para superarla, y se resucitaron a algunos de los proyectos ideados a comienzos del decenio de 1960. Uno de ellos fue la idea, ya incluida en la primera versión de los principios generales, de crear un instituto europeo de la formación profesional.

Conclusión

Para terminar, quiero retroceder hasta la pregunta inicial: ¿por qué, en el primer decenio de la Comunidad Europea, fracasaron los intentos para insuflar vida a una política común de formación profesional?

⁽⁵³⁾ Véase el debate dentro del Grupo de Asuntos sociales en ASCE, CM/AI 31389, Note-Travaux dans le domaine of the formation professionnelle [Nota-Trabajos en el ámbito de la formación profesional], 11/1/1971.

⁽⁵⁴⁾ Idem. Véase también ASCE, CM/AI 31459, Note-Avis de la délégation allemande concernant les travaux dans le domaine de la formation professionnelle [Nota-Postura de la delegación alemana sobre los trabajos en el ámbito de la formación profesional], 24/2/1971.

⁽⁵⁵⁾ ASCE, CM/AI 30661. Orientamenti generali per l'elaborazione di un programma di attività a livello comunitario in materia di formazione professionale [Orientaciones generales para la elaboración de un programa de actividades a nivel comunitario en materia de formación profesional], 27/7/1971. En cuanto al debate dentro del Grupo de Trabajo sobre Cuestiones Sociales, véase la abundante documentación en ASCE, CM/AI 31459.

⁽⁵⁶⁾ ASCE, CM/AI 31416. Prime misure per l'attuazione di una politica comune di formazione professionale [Primeras medidas para la aplicación de una política común de formación profesional], 25/10/1972

⁽⁵⁷⁾ ASCE, CM/AI 31419. European Parliament, Report drawn up on behalf of the Committee on social affairs and employment [Parlamento Europeo, informe redactado a petición del Comité de Asuntos Sociales y Empleo], 5/6/1973.

⁽⁵⁸⁾ Idem



Encontramos diversas explicaciones si seguimos las huellas de los acontecimientos que se sucedieron en el periodo considerado: la oposición por parte de algunos Estados Miembros, reticentes a ceder sus competencias nacionales en manos de la Comunidad en un sector que, si bien aparentemente de importancia secundaria, implicaba de hecho intereses cruciales para países como Alemania y Francia, con sistemas de formación profesional muy desarrollados; un componente de imprudencia por parte de la Comisión, incapaz de mantener a raya sus tendencias hiperintegracionistas y que despertó por ello la hostilidad de los gobiernos ante proyectos considerados excesivamente "audaces"; y también podrían estudiarse con mayor detalle los proyectos que presentó la Comisión en aquella época, para analizar las deficiencias y problemas que albergaban y que explican en parte su fracaso.

Pero el motivo básico, y el aspecto que confiere importancia al análisis de un elemento relativamente secundario en la construcción europea y aparentemente alejado de la temática política fundamental, es el hecho de que las mismas fuerzas que actuaban en el ámbito de la formación profesional fueron las que determinaron el curso de la integración a escalas superiores. En otras palabras: el microcosmos que representan los intentos de construir una política común de formación profesional permite observar los efectos del omnipresente dilema entre impulsos intergubernamentales y tendencias supranacionales. Por ejemplo, en los primeros años de dicho decenio puede verse que la Comisión intenta actuar co-

mo agente con la misma importancia que las naciones individuales, y que uno de sus instrumentos fue la afirmación de su competencia en materias formativas y en la familiar materia de la financiación de las políticas comunes, la política comercial, etc. Este intento de autoafirmación provocó la reacción de algunos de los gobiernos, que decidieron a su vez rebajar el listón de las ambiciones de la Comisión. Esta situación llevó a la crisis del "asiento vacío" y -en el ámbito más "modesto" que analizamos- a un auténtico boicot contra la aplicación de unos principios generales que debían teóricamente guiar la política común de formación profesional, y contra las restantes iniciativas de la Comisión en este ámbito. A finales del decenio, en la nueva fase iniciada con la Conferencia de La Haya y seguida con la política social, bajo la presión de la crisis que puso término a las "tres décadas gloriosas", y con el programa de acción decidido en 1974, se volvió a relanzar el debate sobre la política común de formación, si bien con una base distinta a la anterior. Además, paralelamente al dilema comunitario entre instituciones y gobiernos, fue surgiendo un conflicto de intereses nacionales que acabó entramándose con dicho dilema. En el curso de estos acontecimientos, el eslabón más débil -Italia- sucumbió ante la hostilidad de Francia y Alemania, obviamente reticentes a asumir los costes económicos de reestablecer el equilibrio social en Italia y a renunciar a una parte de su soberanía en lo que consideraban, a pesar de su naturaleza técnica, un sector evidentemente importante y que afectaba a las perspectivas vitales de sus ciudadanos y votantes.

Bibliografía

Gerbet, P. *La construction de l'Europe*. Paris: Imprimerie Nationale Éditions, 1994.

Romero, F. *Emigrazione e integrazione europea 1945-1973*. Roma: Edizioni del Lavoro, 1991.

Romero, F. Migration as an issue in European interdependence and integration: the case of Italy. En: Milward, A.S. (ed.) *The frontier of national sovereignty*. Londres: Routledge, 1993.

Varsori, A. L'europeismo nella politica estera italiana. En: Tosi, L. (ed.) *Italia e le organizzazioni internazionali*. Padua: Cedam, 1999.

Palabras clave

European construction,
European Treaty,
Community policy,
European Commission,
training policy,
vocational training