



LAS POLÍTICAS SOCIALES Y DE EMPLEO: PRINCIPIOS GENERALES

La integración europea ha resultado en importantes cambios sociales a lo largo de los años. La última prueba de ello es la proclamación del pilar europeo de derechos sociales, a través del cual la Unión se reafirma en su compromiso de velar por la mejora de las condiciones de vida y de trabajo en toda Europa.

BASE JURÍDICA

Artículo 3 del Tratado de la Unión Europea (TUE) y artículos 9, 10, 19, 45 a 48, 145 a 150 y 151 a 161 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

OBJETIVOS

El fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, una protección social adecuada, el diálogo entre la dirección y otros miembros del personal, el desarrollo de los recursos humanos para garantizar un nivel de empleo elevado y duradero y la prevención de la exclusión social son los objetivos comunes de la Unión Europea y sus Estados miembros en materia social y laboral, tal y como se describe en el artículo 151 del TFUE.

RESULTADOS

A. Del Tratado de Roma al Tratado de Maastricht

Para permitir a los trabajadores y a sus familias aprovechar al máximo el derecho a la movilidad y a buscar un empleo libremente en todo el mercado común, el Tratado de Roma preveía la coordinación de los sistemas de seguridad social de los Estados miembros. Consagró asimismo el principio de igualdad de retribución para hombres y mujeres, cuya aplicabilidad directa fue reconocida por el Tribunal de Justicia, y previó la creación del Fondo Social Europeo (FSE) ([2.3.2](#)).

La preocupación por los desequilibrios estructurales y las desigualdades de crecimiento en Europa condujo posteriormente a una política social más anticipativa a escala comunitaria. En 1974, el Consejo adoptó el primer programa de acción social.

El Acta Única Europea (AUE) dispuso la armonización de las condiciones de salud y seguridad en el trabajo. El Consejo, en cooperación con el Parlamento, adoptó por mayoría cualificada una serie de directivas por las que se fijaban requisitos mínimos en este ámbito. El AUE también introdujo la posibilidad de que los interlocutores



sociales de ámbito europeo negociaran convenios colectivos y estableció una política comunitaria para la cohesión económica y social.

Se forjó el consenso sobre la necesidad de prestar más atención a los factores sociales relacionados con la realización del mercado interior. En diciembre de 1989, tras largos debates, los jefes de Estado o de Gobierno de once Estados miembros (todos excepto el Reino Unido) aprobaron en la Cumbre de Estrasburgo la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores (Carta Social).

B. Del Tratado de Ámsterdam al Tratado de Lisboa

La incomodidad que suponía la existencia de una doble base jurídica como consecuencia de la decisión del Reino Unido de excluirse se solucionó finalmente con la firma del Tratado de Ámsterdam, cuando todos los Estados miembros, incluido el Reino Unido (a raíz de un cambio en el Gobierno), aceptaron la integración del Acuerdo sobre Política Social en el texto del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea con ligeros cambios (artículos 151 a 161 del TFUE). En el artículo 153, el procedimiento de codecisión sustituyó al de cooperación y también se amplió a las disposiciones relativas al Fondo Social Europeo ([2.3.2](#)), la libre circulación de los trabajadores y la seguridad social de los trabajadores migrantes de la Comunidad ([2.3.4](#)). El nuevo artículo 19 otorgó a la Comunidad la competencia de «adoptar acciones adecuadas para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual». Sobre esta base, se adoptaron dos Directivas al poco tiempo: la Directiva 2000/43/CE relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico, y la Directiva 2000/78/CE relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación.

El Tratado de Ámsterdam también añadió el fomento de un nivel de empleo elevado a los objetivos de la Unión y otorgó a la Comunidad la responsabilidad de apoyar y completar la acción de los Estados miembros en este ámbito, fomentar la cooperación entre ellos y elaborar una «estrategia coordinada», es decir, la Estrategia Europea de Empleo (artículos 145 a 150 del TFUE), basada en el método abierto de coordinación (MAC) ([2.3.3](#)).

En el año 2000 tuvo lugar la adopción, en la Cumbre de Niza, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión, redactada por una convención de carácter especial. Se creó un Comité de Protección Social para fomentar la cooperación en este ámbito entre los Estados miembros y la Comisión (artículo 160 del TFUE), pero se rechazaron todas las propuestas de ampliación del procedimiento de codecisión.

A la luz de la revisión intermedia de la Estrategia de Lisboa en 2005, las orientaciones para las políticas de empleo adoptadas en el marco de la Estrategia Europea de Empleo se incorporaron a las directrices integradas para el crecimiento y el empleo.

En el año 2005 se adoptó una nueva Agenda Social para el período 2006-2010, con vistas a acompañar el relanzamiento de la Estrategia de Lisboa. En 2007 se creó un Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (FEAG) destinado a ayudar a los trabajadores despedidos como consecuencia de los cambios en los patrones del comercio mundial ([2.3.2](#)).



El Tratado de Lisboa (2007) permitió seguir progresando en la consolidación de la dimensión social de la integración europea. El Tratado de la Unión Europea destaca ahora los objetivos sociales de la Unión, entre otros, el pleno empleo y la solidaridad entre las generaciones (artículo 3); el artículo 6 reconoce que la Carta de los Derechos Fundamentales tiene el mismo valor jurídico que los Tratados. La propia Carta reconoce los llamados «derechos de solidaridad», tales como el derecho de los trabajadores a ser informados y consultados, así como el derecho a la negociación colectiva, a unas condiciones de trabajo justas y adecuadas, y a seguridad y asistencia de carácter social. En el TFUE se introdujo una cláusula horizontal social según la cual la Unión tiene la obligación de cumplir los susodichos objetivos sociales a la hora de definir y ejecutar el resto de sus políticas y acciones (artículo 9).

C. Evolución desde el Tratado de Lisboa

La Estrategia Europa 2020, adoptada en 2010 en un contexto de crisis económica y financiera, estableció como uno de sus ámbitos prioritarios el crecimiento integrador (que fomenta una economía con elevados niveles de empleo que favorezca la cohesión social y territorial). Esta Estrategia también establece cinco objetivos principales, incluido un objetivo social fundamental (garantizar que para 2020 haya veinte millones de personas menos en riesgo de pobreza) y un compromiso renovado en el ámbito del empleo (una tasa de empleo del 75 % para el grupo de edad entre 20 y 64 años). Para ayudar a lograr estos objetivos, se establecieron siete iniciativas emblemáticas. Entre ellas se encuentran la «Agenda de nuevas cualificaciones y empleos», que busca modernizar las políticas de flexiseguridad, la iniciativa «Juventud en Movimiento», que está destinada a reforzar la movilidad y mejorar la educación y la formación, y la «Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social» (2.3.9). El progreso de estas iniciativas está siendo objeto de seguimiento en el marco del ciclo anual de gobernanza económica de la Unión: el Semestre Europeo. En 2014, como respuesta a las crecientes tasas de pobreza, se creó el Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas, que proporciona alimentos y asistencia material básica, y desarrolla actividades de integración social.

En abril de 2017, la Comisión presentó una comunicación sobre el pilar europeo de derechos sociales, que define veinte principios y derechos esenciales para apoyar un proceso renovado de convergencia hacia mejores condiciones de vida y de trabajo. Estos principios y derechos se estructuran en torno a tres categorías: i) igualdad de oportunidades y de acceso al mercado laboral, ii) condiciones de trabajo justas y iii) protección social e integración social. Durante la Cumbre Social de Gotemburgo, en noviembre de 2017, el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo y la Comisión pusieron de relieve su compromiso conjunto mediante la adopción de una proclamación común sobre el pilar europeo de derechos sociales. Una serie de iniciativas legislativas y no legislativas, en ámbitos tales como el derecho de los trabajadores a la información y consulta, el acceso a la protección social y el equilibrio entre la vida profesional y la vida privada, guardan relación con la aplicación de dicho pilar, el cual va acompañado de un «cuadro de indicadores sociales» para evaluar los progresos (2.3.9) y de un nuevo enfoque para integrar las prioridades sociales en todas las políticas, tales como el Plan de Inversiones para Europa y la Unión de la Energía. Por otra parte, la Comisión propuso el establecimiento de una Autoridad



Laboral Europea (ALE), y el Parlamento y el Consejo llegaron a un acuerdo provisional en este sentido en febrero de 2019.

En diciembre de 2017, la Comisión propuso una Directiva relativa a unas condiciones laborales transparentes y previsibles al objeto de proporcionar un conjunto básico de nuevos derechos a los trabajadores, definidos como personas físicas que durante un período de tiempo determinado realizan servicios para otra persona, y bajo su dirección, a cambio de una remuneración. Entre otras medidas, figuran el derecho de los trabajadores a una información más específica en relación con los elementos esenciales de su trabajo; la fijación de una duración máxima de los períodos de prueba al iniciar un empleo; más oportunidades para buscar un empleo complementario mediante la prohibición de las cláusulas de exclusividad, y la notificación previa de las horas de referencia y la prestación de formación obligatoria gratuita. El Consejo y el Parlamento llegaron a un acuerdo provisional sobre esta Directiva, el cual fue aprobado por el Parlamento en abril de 2019 y se encuentra a la espera de confirmación por parte del Consejo.

Por otra parte, la Comisión presentó en marzo de 2018 una propuesta de Recomendación del Consejo relativa al acceso a la protección social para los trabajadores por cuenta ajena y los trabajadores por cuenta propia que tiene por objeto suprimir las diferencias de cobertura formales garantizando que los trabajadores por cuenta ajena y los trabajadores por cuenta propia que trabajen en condiciones comparables puedan afiliarse a los sistemas de seguridad social que corresponda. Una de sus recomendaciones es, por otra parte, facilitar la transferencia de los derechos de seguridad social de un empleo a otro.

PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO

A pesar de que el papel del Parlamento se ha limitado durante mucho tiempo a la consulta y la supervisión, esta institución siempre se ha mostrado activa en el impulso de las medidas de la Unión en los ámbitos del empleo y la política social. Desde las primeras fases de la integración europea, a menudo el Parlamento ha abogado por una política social más activa para reflejar la importancia creciente de la Unión en la vida económica, apoyando las distintas propuestas de la Comisión en este ámbito. El Parlamento participó de manera más estrecha en la preparación del Tratado de Ámsterdam que en anteriores revisiones de los Tratados, y algunas novedades importantes son reflejo de sus recomendaciones, por ejemplo, la incorporación del acuerdo social y la inclusión de un capítulo sobre empleo.

Durante la elaboración de la Estrategia de Lisboa, el Parlamento insistió en que el empleo y los aspectos sociales deben desempeñar un papel en la concepción de las estrategias de crecimiento que han de aplicarse a escala nacional y de la Unión y sostuvo que un nivel elevado de protección social debía constituir uno de los ejes centrales de dicha Estrategia, así como que era inaceptable que hubiera personas viviendo bajo el umbral de la pobreza o en una posición de exclusión social. El Parlamento consideró asimismo que la Estrategia de Lisboa no establecía objetivos suficientemente vinculantes en el ámbito social, y pidió a los Estados miembros que llevaran a cabo un estrecho seguimiento de los efectos sociales y laborales de las reformas aplicadas como parte de la Estrategia Europa 2020. En este mismo sentido,



uno de los mensajes que envió el Parlamento durante el debate sobre la crisis económica fue un firme llamamiento a favor de un compromiso de la Unión con la conservación de los modelos sociales europeos y una Europa social fuerte.

Desde que los objetivos principales de la Estrategia Europa 2020 se supervisan y aplican como parte del proceso del Semestre Europeo, el Parlamento ha insistido en repetidas ocasiones en una incorporación más eficaz de los objetivos laborales y sociales al Semestre Europeo, entre otras cosas, confirmando a los indicadores sociales carácter vinculante y ampliando el ámbito de aplicación de dichos indicadores para que también cubran la pobreza infantil y el trabajo digno, por ejemplo.

Por último, el Parlamento se ha mostrado crítico con medidas, como los programas de ajuste económico, adoptadas fuera del marco supranacional, y declaró en marzo de 2014 que únicamente unas instituciones verdaderamente democráticas deben estar al frente del proceso político de diseño y aplicación de los programas de ajuste para países con dificultades financieras graves.

El Parlamento ha confirmado asimismo su compromiso con los valores sociales al decidir sobre el uso de los recursos financieros procedentes del presupuesto de la Unión. Gracias al Parlamento, en el actual período de programación 2014-2020, el Fondo Social Europeo (FSE) ([2.3.2](#)), que constituye el principal instrumento europeo en materia de lucha contra el desempleo y la exclusión social, representará el 23,1 % de la financiación total de la Unión para las políticas de cohesión, y el 20 % de la asignación destinada a cada Estado miembro con cargo al FSE deberá destinarse a medidas de inclusión social.

En su Resolución, de 25 de febrero de 2016, sobre el Semestre Europeo para la coordinación de las políticas económicas, el Parlamento pidió a la Comisión y a los Estados miembros que tomaran medidas para el fomento ascendente de la convergencia social en la Unión, así como, a la Comisión, que definiera y cuantificara su concepto de justicia social. En la Resolución de 15 de febrero de 2017 se hizo un llamamiento en el mismo sentido.

El 19 de enero de 2017, el Parlamento aprobó una Resolución sobre el pilar europeo de derechos sociales. Además de respaldar plenamente la iniciativa de la Comisión en este ámbito, en el texto se destacaba la importancia de que hubiera un conjunto básico de derechos exigibles para todos y se pedía a los interlocutores sociales y a la Comisión que colaborasen para presentar una propuesta de Directiva marco sobre unas condiciones de trabajo dignas.

Stefan Schulz
04/2019

