

El marco jurídico e ideológico de la política social de la unión europea para el siglo XXI

Juana María Madrid Izquierdo

Universidad de Murcia

Resumen

En este artículo presentamos la fundamentación jurídica e ideológica de la política social de la Unión Europea. Para ello, analizamos las funciones de la misma desde sus orígenes y su vinculación con el Estado del Bienestar. En este texto, se defiende la legitimación ideológica de una Política Social Comunitaria, donde la Unión Europea y los Estados miembros se responsabilicen y realicen políticas públicas de bienestar social; que, desde planteamientos neoliberales y estrictamente economicistas, no se desentiendan de la protección social, de los servicios públicos de bienestar social de sus ciudadanos: las políticas públicas del Estado del Bienestar pueden lograr mayor equidad social, reducir las desigualdades entre los ciudadanos y evitar el conflicto social.

Igualmente, se plantea la necesidad de que los educadores sociales conozcan los principios ideológicos y jurídicos de la Política Social de la Unión Europea, porque comprenderán mejor el alcance de sus prácticas diarias y su función social.

Palabras clave: Política Social, Unión Europea, Estado de Bienestar, Derecho Comunitario, ideología, protección social, derechos sociales.

Abstract

In this article we presented/displayed the legal and ideological legitimation of the Social Policy of the European Union. For it, we analyzed the functions of same from its origins and their entailment with the State of the Well-being. In this text, the ideological legitimation of a Communitarian Social Policy is defended, where the European Union and the States members take responsibility and make public policies of social welfare; that, from neoliberal and strictly economicist expositions, they do not responsabilitation themselves of the social protection, the services public of social welfare of his citizens: the public policies of the State of the Well-being can obtain greater social fairness, reduce the desigualdades between the citizens and avoid the social conflict.

Also, the necessity that considers the social educators know the ideological and legal principles of the Social Policy

of the European Union, because they will include/understand better the reach of his daily practices and their social function.

Key words: Social policy, European Union, State of Well-being, Communitarian Right, ideology, social protection, social rights.

1. Política Social Comunitaria y Estado del Bienestar

Uno de los indicadores sociales que nos habla del grado de desarrollo (en todas sus dimensiones) de una sociedad contemporánea es la consecución real de los derechos individuales y/o sociales de sus ciudadanos. En efecto, sólo un Estado de Derecho y de Bienestar se plantea esta necesidad como objetivo prioritario; sólo estos Estados, salvo alguna excepción, son los que hoy ocupan un lugar privilegiado dentro del orden político, económico y social dominante en nuestro planeta. De este modo, intentar plantear aquí, aunque sea brevemente, el proceso de creación y desarrollo de este modelo de Estado de Bienestar en nuestro ámbito geográfico de influencia más inmediato (Europa), así como referirnos a las líneas programáticas y ámbitos de acción de la Política Social Comunitaria, nos parece un tema marco que nos ayuda a situar las diferentes propuestas y programas concretos de carácter social que emergen en este escenario. Así, los servicios sociales que van surgiendo, en función de las necesidades socioeconómicas de cada momento, responden a un planteamiento inicial que les da sentido y razón de ser: la aparición y/o consolidación del Estado de Derecho y del Bienestar, que surge con la reconstrucción política

y económica de las sociedades europeas democráticas, después de la Segunda Guerra Mundial; la Política Social intrínseca de éste, que ha tratado de encontrar una fórmula de acomodación entre la esfera privada y la pública, entre la libertad y la seguridad, entre las pretensiones lucrativas del mercado y la extensión de los derechos sociales y económicos a toda la ciudadanía.

Un momento relevante de este proceso de construcción de la Política Social de la Unión Europea lo constituye la década de los años 70, donde asistimos al inicio de un cuestionamiento permanente, especialmente desde posiciones políticas conservadoras en relación al Estado de Bienestar. En efecto, la crisis económica generó un aumento de las necesidades sociales, a la vez que redujo los recursos necesarios para protegerlas. Esta *crisis de legitimación del Estado de Bienestar* ha sido abordada por diversos autores desde tres enfoques interpretativos que la vinculan a otro tipo de legitimaciones de orden económico y político. Así, el *enfoque neoliberal* defiende, básicamente, la tesis de que el Estado está sobrecargado de demandas y expectativas por parte de los diferentes grupos sociales y de presión: la crisis económica ha puesto de manifiesto el divorcio existente entre las demandas ciudadanas y los recursos económicos disponibles. Esta crisis de legitimidad equivale a ingobernabilidad y el remedio vendrá por la reducción de la función social del Estado, de los gastos y demandas sociales. El *enfoque neomarkista o sindical* acepta igualmente que el Estado está sobrecargado y ello genera una crisis de legitimación, pudiéndose hablar, por tanto, de crisis de legitimación como expresión de las contradicciones del

Estado de Bienestar bajo un capitalismo sometido a los condicionamientos de una socialización de la producción y de las necesidades sociales. Por último, el *enfoque conflictivista-reformista* sostiene que es la burocratización de los servicios sociales en el Estado de Bienestar lo que ha generado problemas de ineficacia y rechazos entre los usuarios (RODRÍGUEZ, 1986: 37-42).

Por todo ello, se puede decir que: 1º) existe un *déficit de legitimación* que no conduce inevitablemente a la quiebra del Estado de Bienestar y es que, pese al rechazo de una mayor presión fiscal, los ciudadanos no quieren renunciar al sistema de protección social al que están acostumbrados; 2º) existe *desilusión entre los técnicos y los grupos sociales con respecto al Estado de Bienestar*, en tanto que se ha demostrado su incapacidad para reducir efectivamente las bolsas de pobreza y marginación. En cualquier caso, hay que señalar que la reestructuración del sistema de servicios sociales se orienta actualmente hacia el recorte y/o contención del gasto social y la privatización de servicios estatales. *Ahora bien, también hemos de decir alto y fuerte que sólo dentro del Estado del Bienestar es posible seguir corrigiendo las desigualdades sociales y económicas de los ciudadanos. Que este modelo de Estado sigue siendo la mejor fórmula para lograr una mayor igualdad entre las personas y una mayor justicia social. En este sentido, en la Unión Europea, las políticas socialdemócratas son necesarias para mantener sus señas de identidad: desarrollo económico sostenible unido a una mayor cohesión social.*

2. La protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea

La Unión Europea está basada en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, así como del Estado de derecho. Por consiguiente, *la UE debe adoptar todas las medidas necesarias para combatir cualquier tipo de discriminación, especialmente si tiene que ver con el empleo y el mercado de trabajo*, con el fin de lograr una sociedad económicamente desarrollada pero que considera la cohesión social como un aspecto fundamental de ese desarrollo económico. Cuando se mira en perspectiva el proceso de construcción europea, se observa claramente cómo la UE, por medio de la actualización de los sucesivos Tratados, pretende profundizar en los derechos sociales y económicos que favorezcan una ciudadanía participativa, una mayor equidad social, una mano de obra más cualificada y adaptada a las nuevas necesidades de la sociedad (globalizada y de la información). Este proceso es el que, ahora, pretendemos esbozar mínimamente, tomando como base el marco jurídico, las Cartas (o declaraciones) de la Unión Europea sobre Derechos Sociales de los Derechos, y las líneas de actuación y programas más actuales en el ámbito de la Política Social de la UE.

2.1. El marco jurídico de los derechos fundamentales: los Tratados Constitutivos de la Unión Europea

Los orígenes de este proceso se pueden situar en 1951, con la firma del *Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero*, y, muy especial-

mente, en 1957, con el *Tratado de la Comunidad Económica Europea*, en cuyo Preámbulo se expresa que: “[...] decididos a asegurar, mediante una acción común, el progreso económico y social de sus respectivos países, eliminando las barreras que dividen Europa, [...] fijando como fin esencial de sus esfuerzos la constante mejora de las condiciones de vida y de trabajo de sus pueblos...”. También se declara, como objetivo común de los Estados miembros (arts. 2), “(...) la necesidad de promover la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores, a fin de conseguir su equiparación por la vía de progreso”. En otros artículos también se plantea la libre circulación de los trabajadores (arts. 48-51); la armonización entre Estados miembros (art. 118); la igualdad de retribución sin discriminación por el sexo (art. 119); la protección social de los emigrantes (art. 121); la necesidad de informes sobre la situación social (art. 122); el Fondo Social Europeo y la formación profesional (arts. 123-128); el Comité Económico y Social (arts 193 y ss.); y todo ello orientado, fundamentalmente, hacia la creación de un espacio común de carácter económico.

El segundo momento relevante del proceso de reconocimiento de derechos políticos y sociales en la Unión Europea lo constituye la firma del *Acta Única Europea (1986)* que transforma las relaciones entre los Estados miembros y la UE; en ella se menciona la idea de la Europa de los ciudadanos, el espacio social europeo, la cohesión económica y social, la seguridad en el trabajo, el diálogo con los interlocutores sociales. He aquí parte del contenido de su Preámbulo que reproducimos por su interés ideológico:

[...] decididos a promover conjuntamente la democracia, basándose en los derechos fundamentales reconocidos en las Constituciones y Leyes de los Estados miembros, en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y en la Carta Social Europea, en particular la libertad, la igualdad y la justicia social. [...] conscientes de la responsabilidad que incumbe a Europa de procurar adoptar cada vez más una postura uniforme y de actuar con cohesión y solidaridad, con objeto de proteger más eficazmente sus intereses comunes y su independencia, así como reafirmar muy especialmente los principios de la democracia y el respeto del Derecho y de los derechos humanos que ellos propugnan, a fin de aportar conjuntamente su propia contribución al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales de acuerdo con el compromiso que asumieron en el marco de la Carta de las Naciones Unidas. [...] determinados a mejorar la situación económica y social mediante la profundización de las políticas comunes y la prosecución de nuevos objetivos, así como asegurar un mejor funcionamiento de las Comunidades, permitiendo a las instituciones el ejercicio de sus competencias en las condiciones más conformes al interés comunitario. [...] la Unión respetará los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950 y tal y como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como principios generales del Derecho comunitario.

Un tercer momento lo encontramos con el *Tratado de la Unión Europea de Maastricht (1992)* donde la novedad más destacada es la distribución competencial entre la UE y los Estados miembros. Tres Protocolos de los que se incorporan al Tratado se dedican a los derechos sociales: el Protocolo III (naturaleza de las prestaciones de un régimen profesional de Seguridad Social), el Protocolo XV

(cohesión económica social) y el Protocolo XIV (política social):

[...] las once altas partes contratantes [...] deseando aplicar, a partir del acervo comunitario, la Carta Social de 1989, visto el Protocolo relativo a la política social, han convenido [...] que los objetivos de la Comunidad y de los Estados miembros son el fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, una protección social adecuada, el diálogo social, el desarrollo de los recursos humanos para conseguir un nivel de empleo elevado y duradero y la lucha contra las exclusiones.

(Preámbulo del Acuerdo y art. 1).

[...] la Comunidad apoyará y completará la acción de los Estados miembros en los siguientes ámbitos: la mejora, en concreto, del entorno del trabajo, para proteger la salud y la seguridad de los trabajadores; la información y la consulta a los trabajadores; la igualdad de oportunidades en el mercado laboral y la igualdad de trato en el trabajo entre hombres y mujeres; la integración de las personas excluidas del mercado laboral, sin perjuicio de las disposiciones del art. 127 del Tratado constitutivo de la Comunidad. (art. 2.1.).

[...] la Comisión fomentará la colaboración entre los Estados miembros y facilitará la coordinación de sus acciones en los ámbitos de la política social tratados en el presente Acuerdo (art. 5).

[Cada Estado miembro] habrá de garantizar la aplicación del principio de igualdad de retribución entre trabajadores y trabajadoras para un mismo trabajo (art.6.1.).

El *Tratado de Maastricht* fue una etapa suplementaria en la política social por la aprobación del Protocolo sobre la política social, firmado por los doce Estados miembros de aquella época y anexo al Tratado de la Unión Europea, al recoger la voluntad de once Estados miembros (todos salvo el Reino Unido) de lograr avances significativos en esta cuestión. Este Protocolo les autorizaba, por medio de un *Acuerdo sobre política social*, a recurrir a las instituciones, proce-

dimientos y mecanismos del Tratado para adoptar los actos y decisiones necesarios a la aplicación de ese acuerdo.

El cuarto momento lo configura el *Tratado de modificación de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y de la Unión Europea (o Tratado de Ámsterdam de 1997)*, que entra en vigor en 1999. Constituye una etapa importante que permite consolidar los mecanismos establecidos por el Tratado de Maastricht al enunciar una serie de orientaciones sociales prioritarias en la UE, sobre todo las referidas a la *promoción del empleo*, en tanto que “cuestión de interés común”, (artículo 2 del Tratado CE). El nuevo objetivo consiste en alcanzar “un alto nivel de empleo” sin debilitar la competitividad. Con el fin de lograr este objetivo, una nueva competencia comunitaria, complementaria a la de los Estados miembros, tiene por objeto elaborar una “estrategia coordinada” para el empleo, con directrices comunes y definidas. El nuevo título VIII sobre el empleo (nuevos artículos 125 a 130) concreta estos objetivos, los medios para alcanzarlos y prevé también la creación de un Comité del Empleo. El Tratado de Ámsterdam, asimismo, integra en el Tratado CE el *Acuerdo sobre política social* (capítulo 1 del título XI, nuevos artículos 136 a 145). También, el artículo 136 (antiguo artículo 117) recuerda que la política social es competencia compartida entre la Comunidad y los Estados miembros. En cuanto a los *objetivos de la política social*, (*la promoción del empleo, la mejora de las condiciones de vida y trabajo, una protección social adecuada, el diálogo social, el desarrollo de los recursos humanos que permita un nivel de empleo elevado y duradero, y la lucha*

contra las exclusiones), éstos se enuncian según la Carta Social Europea firmada en Turín el 18 de octubre de 1961 y según la Carta Comunitaria de Derechos Sociales y Fundamentales de los Trabajadores de 1989.

Igualmente, el artículo 137 (antiguos 118 y 2 del Acuerdo) prevé que el Consejo pueda intervenir o reforzar su acción, mediante *directivas comunitarias*, en los ámbitos siguientes: *salud y seguridad de los trabajadores; condiciones de trabajo; integración de las personas excluidas del mercado laboral; información y consulta de los trabajadores; igualdad de oportunidades en el mercado laboral y al trato en el trabajo entre hombres y mujeres*. Según el mismo procedimiento, podrán también adoptarse medidas para *luchar contra la exclusión social*. En la misma dirección encontramos el nuevo artículo 13 del Tratado CE (introducido por el Tratado de Amsterdam), que se refiere a la aprobación de una disposición sobre la *no discriminación*, y que autoriza al Consejo a adoptar las medidas necesarias, con el fin de *luchar contra toda discriminación basada en el sexo, la raza, el origen étnico, la religión o las convicciones, una discapacidad, la edad o la orientación sexual*. Por lo que se refiere a remuneraciones, derecho de asociación, derecho de huelga y derecho de cierre, estas cuestiones siguen excluidas de la competencia comunitaria (art. 137, párrafo 6). Por otra parte, el Tratado de Amsterdam confirma el reconocimiento, ya introducido por el Acta Única, del papel fundamental de los *interlocutores sociales*. Este *reconocimiento* se hace a dos niveles: *nacional*, puesto que los Estados miembros pueden confiar a los interlocutores sociales la aplicación de

estas directivas (artículo 137, párrafo 4, del Tratado CE); y *comunitario*, en tanto que la Comisión tiene por tarea promover la consulta de los interlocutores sociales y adoptar medidas apropiadas para facilitar su diálogo velando por un apoyo equilibrado para las partes (artículo 138, párrafo 1, antiguo artículo 3, párrafo 1, del Acuerdo).

Otra cuestión relevante del Tratado de Amsterdam es la *igualdad entre hombres y mujeres como uno de los objetivos de la Comunidad* (artículo 2), *previando explícitamente que en todas sus acciones debe fijarse como objetivo eliminar las desigualdades y promover la igualdad entre hombres y mujeres* (párrafo 2 del artículo 3). El nuevo artículo 141 implica un refuerzo de la igualdad de trato entre hombres y mujeres y de la igualdad de oportunidades, ya que el antiguo artículo 119 se limitaba a las cuestiones relativas a la igualdad de remuneración entre los dos sexos por un mismo trabajo. La nueva disposición permite al Consejo adoptar medidas positivas destinadas a garantizar la aplicación de este principio. Además, los Estados miembros tendrán la posibilidad de mantener o adoptar políticas de discriminación positiva para el sexo infrarrepresentado, con el fin de facilitarle el ejercicio de una actividad profesional, o impedir y/o compensar desventajas en la carrera profesional.

2.2. Las Cartas (o declaraciones) de la Unión Europea sobre Derechos Sociales

Son tres las Cartas Sociales de la UE, las cuales comparten amplias coincidencias de contenido. La primera de ellas, la *Carta Social Europea (1961-1996)*, fue realizada y aprobada en Turín, y firmada

en Estrasburgo (1978). En 1996, se produce una profunda revisión de la misma, dando lugar a la Carta Social Europea Revisada. Es mencionada en el Tratado de Amsterdam y sirve de orientación en la actividad de los órganos comunitarios (y muy especialmente en el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas). Según, DE LA VILLA, P. (2000: 273), se trata de la Declaración de Derechos sociales más completa en el ámbito europeo. Estos son los *artículos* de la misma:

1. Derecho al trabajo.
2. Derecho a unas condiciones de trabajo equitativas.
3. Derecho a la seguridad e higiene en el trabajo.
4. Derecho a una remuneración equitativa.
5. Derecho sindical.
6. Derecho de negociación colectiva.
7. Derecho de los niños y adolescentes a protección.
8. Derecho de las trabajadoras a la protección de la maternidad.
9. Derecho a la orientación profesional.
10. Derecho a la formación profesional.
11. Derecho a la protección de la salud.
12. Derecho a la Seguridad Social.
13. Derecho a la asistencia social y médica.
14. Derecho a los beneficios de los servicios sociales.
15. Derecho de las personas minusválidas a la autonomía, a la integración social y a la participación en la vida de la comunidad.
16. Derecho de la familia a protección social, jurídica y económica.
17. Derecho de los niños y adolescentes a protección social, jurídica y económica.
18. Derecho a ejercer una actividad lucrativa en el territorio de otras Partes.
19. Derecho de los trabajadores migrantes y sus familias a protección y asistencia.
20. Derecho a la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y de profesión, sin discriminación por razón del sexo.
21. Derecho a la información y a la consulta.
22. Derecho a participar en la determinación y en la mejora de las condiciones de trabajo y del entorno de trabajo.
23. Derecho de las personas de edad avanzada a protección social.
24. Derecho a protección en caso de despido.
25. Derecho de los trabajadores a la tutela de sus créditos en caso de insolvencia de su empleador.
26. Derecho a la dignidad en el trabajo.
27. Derecho de los trabajadores con responsabilidades familiares a la igualdad de oportunidades y de trato.
28. Derecho de los representantes de los trabajadores a protección en la empresa y facilidades que se les deberán conceder.
29. Derecho a información y consulta en los procedimientos de despido colectivo.
30. Derecho a protección contra la pobreza y la exclusión social.
31. Derecho a la vivienda.

En segundo lugar, tenemos la *Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores (1989)*. La adopción de la misma viene dada por la necesidad de que la dimensión social estuviera presente en el ámbito de las actividades laborales, encaminadas a instaurar en la Comunidad un mercado

único. El Reino Unido no firmó la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores en 1989, lo que acentuó su carácter simbólico. No obstante, en 1998, tras la elección de Tony Blair, Reino Unido se decidió a firmarla. Los derechos consagrados en la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores se implantarán, según cada caso, a escala de los Estados miembros o a escala comunitaria en el marco de sus competencias. Esta Carta establece los *grandes principios sobre los que se basa el modelo europeo de derecho laboral* y el lugar que ocupa el trabajo en la sociedad. Contiene los siguientes *apartados*:

- Libre circulación.
- Empleo y retribución.
- Mejora de las condiciones de vida y de trabajo.
- Protección social.
- Libertad de asociación y negociación colectiva.
- Formación profesional.
- Igualdad de trato entre hombres y mujeres.
- Información, consulta y participación de los trabajadores.
- Protección de la salud y de la seguridad en el medio de trabajo.
- Protección de los niños y de los adolescentes.
- Personas de edad avanzada.
- Personas con discapacidad.

Por último, la *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000)*, cuyo contenido es más completo, recoger no sólo los derechos sociales, sino que regula conjuntamente los derechos civiles y políticos, los derechos económicos, sociales y culturales. No obstante, se

trata de una declaración política y no una parte integrante del Derecho originario de la Comunidad y de la Unión Europeas (no está integrada en los Tratados de éstas). Estos son sus *artículos*:

1. Dignidad humana.
2. Derecho a la vida.
3. Derecho a la integridad de la persona.
4. Prohibición de la tortura y de las penas o los tratos inhumanos o degradantes.
5. Prohibición de la esclavitud y del trabajo forzado.
6. Derecho a la libertad y a la seguridad.
7. Respeto a la vida privada y familiar.
8. Protección de datos de carácter personal.
9. Derecho a contraer matrimonio y derecho a fundar una familia.
10. Libertad de pensamiento, de conciencia y de religión.
11. Libertad de expresión y de información.
12. Libertad de reunión y de asociación.
13. Libertad de las artes y de las ciencias.
14. Derecho a la educación.
15. Libertad profesional y derecho a trabajar.
16. Libertad de empresa.
17. Derecho a la propiedad.
18. Derecho de asilo.
19. Protección en caso de devolución, expulsión y extradición.
20. Igualdad ante la Ley.
21. No discriminación.
22. Diversidad cultural, religiosa y lingüística.
23. Igualdad entre hombres y mujeres.
24. Derechos del menor.
25. Derechos de las personas mayores.

26. Integración de las personas discapacitadas.
27. Derecho a la información y consulta de los trabajadores en la empresa.
28. Derecho de negociación y de acción colectiva.
29. Derecho de acceso a los servicios de colocación.
30. Protección en caso de despido injustificado.
31. Condiciones de trabajo justas y equitativas.
32. Prohibición del trabajo infantil y protección de los jóvenes en el trabajo.
33. Vida familiar y vida profesional.
34. Seguridad Social y ayuda social.
35. Protección de la salud.
36. Acceso a los servicios de interés económico general.
37. Protección del medio ambiente.
38. Protección de los consumidores.
39. Derecho a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo.
40. Derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales.
41. Derecho a una buena administración.
42. Derecho de acceso a los documentos.
43. El Defensor del Pueblo.
44. Derecho de petición.
45. Libertad de circulación y de residencia.
46. Protección diplomática y consular.
47. Derecho a la tutela efectiva y a un juez imparcial.
48. Presunción de inocencia y derechos de la defensa.
49. Principios de legalidad y de proporcionalidad de los delitos y las penas.
50. Derecho a no ser acusado o condenado penalmente dos veces por el mismo delito.

51. Ámbito de aplicación.
52. Alcance de los derechos garantizados.
53. Nivel de protección.
54. Prohibición.

3. El Libro Verde (1993) y el Libro Blanco (1994) sobre la política social de la Unión Europea.

La Unión Europea, -en su propósito de materializar los derechos sociales, políticos y económicos que siempre han caracterizado su legitimación ideológica y han dirigido su Política Social-, ha querido ir más allá de las meras declaraciones de intenciones y ha querido conocer la opinión directa y realista de la ciudadanía sobre los aspectos más relevantes de este ámbito, que orienten y operativicen la legislación y los programas comunitarios futuros. Nos estamos refiriendo, concretamente, al Libro Verde (1993) y al Libro Blanco (1994) elaborados a partir de estas consultas ciudadanas sobre el contenido material deseable de la Política Social Comunitaria para el siglo XXI. De este modo, con el

Libro Verde (COM(93) 551 final) se solicita la participación de todas las partes interesadas (las instituciones de la Unión, los Estados miembros, los empresarios, los sindicatos, las instituciones públicas y los particulares), para que estudien las diferentes directrices de una política social futura de la Unión Europea. Esta consulta se centró en las cuestiones siguientes:

- I. Problemas prioritarios comunes de los Estados miembros con respecto al mercado de trabajo, a la protección

- y a la exclusión social, a la igualdad de oportunidades; a la formación de los ciudadanos.
- II. Cómo mejorar la situación del empleo y cómo acelerar la evolución hacia un sistema de producción basado en la calidad.
 - III. Cómo favorecer el desarrollo de recursos humanos y cuáles serían las medidas de acompañamiento de un sistema de producción basado en la calidad.
 - IV. Fomentar la solidaridad y la integración. La convergencia de las políticas sociales.
 - V. La lucha contra la pobreza y la exclusión. La prevención y la readaptación. El papel económico y social de las personas de edad avanzada. La igualdad de oportunidades para los emigrantes. La integración de determinados grupos desfavorecidos.
 - VI. El mercado único y la libre circulación de las personas.
 - VII. Fomento de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en una sociedad europea en curso de transformación.
 - VIII. Reforzamiento del diálogo social.
 - IX. Cohesión económica y social: el papel del Fondo Social Europeo

Asimismo, con el *Libro Blanco* (COM(94) 333 final), teniendo en cuenta las respuestas del Libro Verde, se presentan las *líneas de acción prioritarias de la Política Social de la Unión* para los próximos años. El Libro Blanco desarrolla las realizaciones del pasado en derecho laboral, la salud y seguridad, la libre circulación y la igualdad de trato a mujeres y hombres, y realiza nuevas propuestas en la protección social, la igualdad de oportunidades para todos y la salud

pública. No obstante, también pone de manifiesto que queda aún un largo camino por recorrer en el ámbito de la política social. En cualquier caso, hemos de decir que *las políticas de empleo figuran como principal prioridad de la UE*. Igualmente, se considera fundamental *invertir en una mano de obra cualificada*, porque *la inversión en educación y formación es una de las condiciones esenciales de la competitividad de la Unión y de la cohesión de las sociedades* (programas Leonardo y Sócrates): se trata de garantizar a los jóvenes menores de 18 años, en toda la Unión, un empleo-formación o un lugar en el sistema de formación y de enseñanza. Las actuaciones de la Unión Europea tienen que orientarse a la *eliminación del analfabetismo y de la falta de cualificaciones de base entre los jóvenes que dejan la escuela; a favorecer la experiencia profesional conveniente, el desarrollo del espíritu de empresa en los jóvenes y el manejo de las nuevas tecnologías; a ampliar el alcance y la oferta de los programas de aprendizaje existentes u otras formas de empleo-formación, en colaboración con los interlocutores sociales; a mejorar los servicios coordinados de orientación y empleo, a nivel local, para aconsejar a los jóvenes sobre las posibilidades de carrera y de empleo; a introducir medidas para que empresas y particulares, inviertan en la formación continua (se manifiesta públicamente el compromiso político de la Unión en favor del aprendizaje de los adultos durante toda su vida)*.

Por otro lado, la Comisión tiene como función relevante, en cooperación con los Estados miembros, examinar las disposiciones que se están tomando en la Unión relativas a la *enseñanza y*

la formación, y señalar los medios de promover la cooperación y la difusión de buenas prácticas. El FSE seguirá luchando contra el desempleo de larga duración y la exclusión del mercado del empleo, intentando dar a todos los jóvenes las cualificaciones necesarias y la posibilidad de trabajar, promoviendo la igualdad de oportunidades y potenciar la competitividad y la prevención del desempleo mediante la formación continua; también se actúa para mejorar las perspectivas de empleo de los parados de larga duración y de las personas en riesgo de exclusión social, mediante actuaciones reintegradoras. Asimismo, la Comisión se plantea *promover mejores normas de empleo para una Europa competitiva* y considera necesario adoptar una directiva marco sobre la conciliación de la vida familiar y de la vida profesional, incluidos los permisos sabáticos y el permiso parental. Ahora bien, los Estados miembros siguen divididos sobre si es oportuno adoptar nuevas medidas legislativas sobre estas temáticas.

Con respecto a la *creación de un mercado europeo del empleo*, la Comisión propone su estudio para conseguir *la libre circulación de las personas* (empleados, trabajadores autónomos, estudiantes, pensionistas y demás) e insiste en promover medidas que favorezcan la *reagrupación familiar, la igualdad de trato y el refuerzo del derecho a residencia para los trabajadores que ocupan un empleo atípico*. Convendría, igualmente, que los Estados agilizaran los procedimientos administrativos en favor del *reconocimiento mutuo de los diplomas y la correspondencia de las cualificaciones*, con vistas a un intercambio de experiencia y de informaciones, y de una mayor transparencia

tanto para los empresarios como para los trabajadores; también, sería necesario fomentar el reconocimiento académico de los diplomas y de los períodos de estudios para facilitar la movilidad de los estudiantes y de los investigadores. En el ámbito de la *seguridad social*, la Comisión trabaja para mantener una protección adecuada de las personas que circulan de un país a otro por motivos profesionales. Un mercado interior sin fronteras, donde se garantiza la libre circulación de las personas, implica que los ciudadanos de terceros países que residen legalmente en el territorio de la Unión puedan circular libremente para ejercer una actividad económica

La igualdad de oportunidades entre los hombres y las mujeres, constituye un pilar básico de la cultura democrática de la UE. En este sentido, sigue siendo necesario suprimir la segregación que existe en el mercado del empleo y valorizar el trabajo de las mujeres, que la Comisión: introduzca códigos de buenas prácticas en materia de igualdad de remuneraciones por un trabajo de igual valor, de formación y de eliminación de la segregación vertical; también favorecer medidas que fomenten la adquisición de competencias y el perfeccionamiento profesional de las mujeres, así como las destinadas a ayudar a las mujeres a crear sus propias empresas. Igualmente, otros objetivos de la Comisión serán *profundizar en las políticas de igualdad de oportunidades para compaginar empleo y vida familiar; así como potenciar la participación de las mujeres en la toma de decisiones*, tanto en el sector público como en el privado.

Otro aspecto importante del Libro Blanco, es el referido a *la Política social*

y a la protección social. La Comisión realizará el seguimiento de las políticas de protección social de los Estados miembros y fomentará el intercambio de experiencias, y la adaptación de los sistemas de protección social a la evolución de las estructuras familiares para corregir las desigualdades verdaderas entre hombres y mujeres en materia de seguridad social. Es necesario promover la integración social de todos. La Unión debe velar porque los más vulnerables (*los excluidos de la vida social y económica, los jóvenes, las personas en situación de desempleo de larga duración, las personas mayores y los minusválidos*) no queden excluidos del crecimiento económico. En la *lucha contra la pobreza y la exclusión social*, la Comisión considera, pues, necesario mantener futuras acciones comunitarias en favor de la integración social y económica de los excluidos del mercado del empleo, que ofrezcan un marco jurídico a las actuaciones de los Estados miembros. En este sentido, también se trata de promover la *integración social de los discapacitados*. El *papel económico y social de las personas mayores* de nuestra sociedad merece ser considerado, por lo que se han de establecer nuevas acciones comunitarias que permitan hacer frente a los desafíos que plantea el envejecimiento de la población, sobre el papel y la contribución de la población jubilada.

En el ámbito de *la salud pública* la Comisión ha aprobado propuestas de decisión para tres programas: el del cáncer; la promoción, la información, la educación y la formación en materia de salud; y la prevención de las toxicomanías. También propone prioritariamente otros programas sobre el sida, sobre los datos sanitarios y los indicadores de salud. Igualmente, se

considera necesario iniciar otros programas sobre accidentes, las enfermedades vinculadas a la contaminación y las enfermedades extrañas.

Los sindicatos, las organizaciones patronales y las organizaciones de voluntarios son considerados como socios promotores del cambio y de la búsqueda de una mayor productividad de los empleados mediante el acceso a la formación continua para todos los trabajadores, la participación de los trabajadores y difusión de las nuevas tecnologías, la adopción de buenas prácticas contra la exclusión o el envejecimiento, la discriminación étnica o por discapacidad en el empleo, a concebir acciones positivas en favor de las mujeres que trabajan en los sectores públicos y privados, a trabajar en el diseño de políticas dirigidas a compaginar la vida familiar y el trabajo. El papel de la Política Social Europea en *la cooperación internacional* se orienta hacia el reforzamiento de las relaciones con organizaciones internacionales como la OCDE, la OIT, el Consejo de Europa y las Naciones Unidas, con el fin de debatir sobre el desarrollo social. La Comisión tendrá una tarea prioritaria: ayudar a los países de Europa central y oriental. El Libro Blanco insiste en una *aplicación más eficaz del Derecho europeo*, por su respeto. La Comisión hará la legislación de la Unión más accesible y más transparente y examinará en qué medida las redes telemáticas podrían extenderse a otros sectores sociales, como las relaciones entre interlocutores sociales, la salud pública, la salud y la seguridad en el trabajo y la protección social.

Por último, haremos mención al contenido de la comunicación (COM (95)

134 final) donde se expone el *programa de trabajo de la Comisión en el ámbito social para los tres próximos años (1995-1997)*: se trata de la tercera y última fase de un proceso que comenzó en 1993 con la publicación del Libro Verde sobre el futuro de la política social europea y que continuó en 1994 con el Libro Blanco sobre la política social europea. De este modo, tenemos que:

1. *La lucha contra el desempleo* se considera la tarea más importante para la Unión Europea y sus Estados miembros. Para ello, *se establecen mecanismos de observación y de seguimiento de los sistemas de empleo de la Unión Europea*. La Comisión examinará la contribución de los Fondos Estructurales al fomento de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, fomentará la participación de los interlocutores sociales y se preocupará de la creación de empleo en las zonas rurales.
2. *La educación y la formación como factores decisivos para la estabilidad social en la UE*. El programa Leonardo y el programa Sócrates van en esta dirección. Existe gran preocupación por una mayor integración de los jóvenes en el mercado de trabajo.
3. *La creación de un mercado europeo de trabajo* mediante *nuevas iniciativas y legislación* como: derechos de pensión para las personas que se desplacen en la Unión Europea, derechos de residencia, reconocimiento de diplomas, seguridad social de los trabajadores migrantes, jubilación anticipada, facilitar el acceso a la asistencia médica. Y a través de *organización de debates y aplicación de las políticas*.
4. *Fomentar normas de empleo más adecuadas para una Europa competitiva* mediante iniciativas como el trabajo a tiempo parcial y temporal, el trabajo a domicilio, la salud y la seguridad en el centro de trabajo
5. *Igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres* manteniendo los programas de acción para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, mediante acuerdos en materia de conciliación de la vida familiar y profesional, y de no discriminación salarial por razón del sexo.
6. *Política social y protección social: una sociedad activa para todos*. La Comisión seguirá elaborando un informe bianual sobre la protección social y desarrollando el MISSOC (sistema de información recíproca sobre la protección social en la Comunidad) y el SESPROS (sistema europeo de estadísticas integradas sobre la protección social). Presentará una comunicación sobre la financiación de la seguridad social. En materia de seguro sanitario complementario, la Comisión presentará una comunicación en la que se evaluará la situación actual. La Comisión presionará para que el Consejo adopte el programa de acción en materia de lucha contra la exclusión social y de fomento de la solidaridad. También se ocupará de eliminar la discriminación por discapacidad, y de trabajar por políticas que apoyen a las personas de edad avanzada, de luchar contra el racismo, la xenofobia y el antisemitismo; fomentará acciones dirigidas a reforzar las políticas de integración en favor de los migrantes que residen legalmente en el territorio de la Unión (estas acciones se hallan expuestas en

su comunicación de 1994 sobre las políticas en materia de inmigración y derecho de asilo).

7. *Salud pública*. La Comisión tomará iniciativas en los siguientes ámbitos: las enfermedades ligadas a la contaminación, los accidentes y las lesiones y las enfermedades poco frecuentes. La Comisión presentará un informe sobre el cáncery el sida, sobre las actividades relativas a la protección de la salud en las demás políticas comunitarias y sobre el estado de la salud en la Unión Europea.
8. *Desarrollar la dimensión internacional*, definiendo el papel de la Unión y los procedimientos de cooperación con las organizaciones internacionales; se concretan, estos cinco ámbitos de interés: los países de Europa central y oriental, los terceros países y los territorios de la región mediterránea, las cuestiones sociales ligadas al comercio internacional, la cooperación bilateral y la cooperación multilateral.
9. *Por una sociedad más activa* mediante el desarrollo del diálogo social a fin de revisar su funcionamiento.
10. *Análisis e investigación en materia de política social a medio plazo sobre: las desigualdades en el ámbito de las condiciones de empleo y de las condiciones sociales en la Unión y en terceros países, la ordenación del tiempo de trabajo y las relaciones entre la competitividad, la productividad, la política macroeconómica y la política social*. Se prestará especial atención a las consecuencias sociales de la sociedad de la información.
11. *Hacia una aplicación más eficaz del Derecho Europeo*: que la legislación

social comunitaria sea plenamente aplicada.

Hasta aquí hemos pretendido presentar las directrices ideológicas y la fundamentación jurídica de la Política Social de la Unión Europea. Este análisis es necesario y previo, cuando se desea conocer y contextualizar los programas europeos dirigidos a lograr una mayor equidad social y económica entre sus ciudadanos/as. El estudio de las líneas programáticas de la Política Social de la Unión Europea será objeto de otro texto posterior al que ahora estamos concluyendo.

Bibliografía

- DE LA VILLA, P (2000): "Las tres *Cartas Europeas sobre Derechos Sociales*". *Rvta. del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, (Madrid), 32, 273-311.
- MADRID, J.M. (1.992): "Política Educativa Comunitaria: principios, objetivos y líneas programáticas", en *Revista Anales de Pedagogía* (Murcia), 10, 79-86.
- (1.993): "Política Social Comunitaria y Estado de Bienestar", en *Revista Pedagogía Social*, (Murcia), 9, 15-22.
- (1999): "Política Social en la Unión Europea para minusválidos y mujeres", en GONZÁLEZA. (coord.), *Políticas de la Educación*, Murcia: DM, 269-291.
- PICÓ, J. (1990): *Teorías sobre el Estado del Bienestar*. Madrid: Siglo XXI.
- RODRÍGUEZ, G. (1985): "La Política Social: crisis y porvenir", en V.V.A.A, *Política social y Servicios Sociales*. Madrid: Marsiega, 31-49.
- V.V.A.A. (1992): *Política social y Estado de Bienestar*. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales.

Textos legislativos y documentos oficiales de la UE.

- *Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (1951).*
- *Tratado de la Comunidad Económica Europea (1957).*
- *Acta Única Europea (1986).*
- *Tratado de la Unión Europea de Maastricht (1992).*
- *Tratado de modificación de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y de la Unión Europea (o Tratado de Ámsterdam de 1997).*
- *Carta Social Europea (1978).*
- *Carta Social Europea Revisada (1996).*
- *Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores (1989)*
- *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000).*
- (COM (93) 551 final). *Libro Verde de Política Social de la UE.*
- (COM (94) 333 final), *Libro Blanco de Política Social de la UE.*
- (COM(95) 134 final) *Programa de trabajo de la Comisión en el ámbito social para los tres próximos años (1995-1997).*
- (COM (2000) 82. final), *Tendencias sociales: perspectivas y retos*
- (COM (2000) 379 final), *Agenda de política social.*
- (COM (2000) 48 final) *Estrategias para la creación de empleo en la sociedad de la información.*
- (COM(98)259 final de 29 de abril de 1998) *Programa de acción social 1998-2000.*
- (COM (1999) 564 final, *marco jurídico de lucha contra las discriminaciones* (Diario Oficial C 369 de 21.12.1999).

Página web de la UE:

<http://europa.eu.int>

Dirección de la autora:

Juana María Madrid Izquierdo.

Facultad de Educación, Universidad de Murcia. Campus de Espinardo. 30100 Espinardo (Murcia)

Teléfono: 968364112; e-mail: jmmadrid@um.es

Fecha de entrada: 28-01-03

Fecha de recepción de la versión definitiva de este artículo: 30-03-03