

COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

COM(94) 333 final

Bruselas, 27.07.1994

**POLÍTICA SOCIAL EUROPEA
UN PASO ADELANTE PARA LA UNIÓN**

LIBRO BLANCO

ÍNDICE

PREFACIO

INTRODUCCIÓN: PROTEGER Y DESARROLLAR EL MODELO SOCIAL EUROPEO

- I PUESTOS DE TRABAJO - LA PRIORIDAD ABSOLUTA
- II INVERTIR EN UNA MANO DE OBRA DE CLASE MUNDIAL
- III FOMENTAR ALTOS ESTÁNDARES DE TRABAJO COMO PARTE DE UNA EUROPA COMPETITIVA
- IV CREACIÓN DE UN MERCADO DE TRABAJO EUROPEO
- V IGUALDAD DE OPORTUNIDADES ENTRE MUJERES Y HOMBRES
- VI POLÍTICA SOCIAL Y PROTECCIÓN SOCIAL - UNA SOCIEDAD ACTIVA PARA TODOS
- VII ACTUACIÓN EN EL ÁMBITO DE LA SALUD PÚBLICA
- VIII SINDICATOS, ORGANIZACIONES EMPRESARIALES Y ORGANIZACIONES DE VOLUNTARIOS COMO INTERLOCUTORES DEL PROCESO DE CAMBIO
- IX COOPERACIÓN INTERNACIONAL - EL PAPEL DE LA POLÍTICA SOCIAL EUROPEA
- X HACIA UNA APLICACIÓN MÁS EFICAZ DE LA LEGISLACIÓN COMUNITARIA

PRÓXIMOS PASOS

PREFACIO

Al igual que el resto del mundo industrializado, Europa está viviendo un período de cambio profundo.

La globalización del comercio y de la producción, el impacto enorme de nuevas tecnologías en el trabajo, la sociedad y los particulares, el envejecimiento de la población y el nivel persistente de paro se combinan para crear tensiones sin precedentes en el tejido económico y social de todos los Estados miembros.

Éstos eran los desafíos a los que hacía referencia el Libro Verde sobre la política social.

Europa necesita un modelo para la gestión del cambio. El Libro Blanco sobre el crecimiento, la competitividad y el empleo establece elementos importantes del modo de combinar las políticas macroeconómicas necesarias para el crecimiento continuo con el aumento de la competitividad y la búsqueda de más creación de empleo con una alta intensidad de empleo de ese crecimiento.

Muchos de los desafíos lo son para cada uno de los Estados miembros, pero la Unión puede y debe desempeñar su papel.

La política social a nivel europeo tiene que desempeñar un papel vital en el apoyo del proceso de cambio. La Unión no puede hacer todo y no debería ciertamente intentar suplantar las responsabilidades a nivel nacional, regional y local.

Este Libro Blanco intenta establecer las principales líneas de acción a nivel de la Unión para los próximos años.

Se basa en el principio de que Europa necesita una política social de amplia base, innovadora y progresista para hacer frente a los retos que le esperan.

El empleo debe seguir teniendo la máxima importancia. Las propuestas en materia de empleo y formación contenidas en este Libro Blanco forman parte del proceso iniciado por el Libro Blanco sobre el crecimiento, la competitividad y el empleo.

Pero la política social va más allá del empleo. Afecta a las personas cuando están trabajando, pero también cuando no lo están; afecta sus vidas familiares, su salud y su vejez. Es evidente que los profundos cambios que están teniendo lugar en nuestras sociedades exigirán nuevos modos futuros de desarrollo de la compleja interacción de las políticas que constituyen la política social.

El presente Libro Blanco establece un marco para la actuación de la Unión ante estos retos. Pretende consolidar y apoyarse en los logros pasados, en particular en lo relativo a legislación laboral, salud y seguridad, libre circulación e igualdad de trato a hombres y mujeres. Asimismo pretende generar una dinámica nueva, haciendo nuevas propuestas en éstas y otras áreas, como la protección social, la igualdad de oportunidades para todos y la salud pública.

Al hacer esto, también vela por estimular una nueva relación de cooperación dentro del proceso de cambio entre los Estados miembros, los interlocutores sociales, las organizaciones ciudadanas y de voluntarios, los ciudadanos europeos y los organismos internacionales.

El objetivo del próximo período ha de ser preservar y desarrollar el modelo social europeo, conforme nos acercamos al siglo XXI, para dar a las gentes de Europa la mezcla única de bienestar económico, de cohesión social y de alta calidad global de vida que se logró en el período de la posguerra.

INTRODUCCIÓN - PROTEGER Y DESARROLLAR EL MODELO SOCIAL EUROPEO

A - VALORES COMPARTIDOS

1. El Libro Verde de la Comisión sobre la política social europea¹ empezaba formulando la pregunta: "¿qué clase de sociedad quieren los europeos?" El debate que el Libro Verde estimuló ha implicado a las instituciones de la Unión, los Estados miembros, los empresarios, los sindicatos y una amplia gama de otras instituciones cívicas, sin mencionar a algunos particulares que ofrecieron voluntariamente sus opiniones. Este Libro Blanco es el resultado de tal procedimiento de consulta. Si bien no puede pretender dar satisfacción a todos los puntos de vista, es una tentativa de contestar a esa pregunta respondiendo a los objetivos sociales que a la Unión Europea han conferido sus miembros, de los cuales el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea es la expresión más clara:

promover en el conjunto de la Comunidad un desarrollo armonioso y equilibrado de las actividades económicas, un crecimiento sostenible y no inflacionista que respete el medio ambiente, un alto grado de convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de empleo y de protección social, la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros.

2. Una sociedad que pudiera proporcionar todos estos beneficios a cada uno de sus miembros sería una sociedad digna. Europa todavía no ha podido hacer eso, pero puede afirmar que en ninguna otra parte del mundo se han hecho tantos progresos hacia tales objetivos. También es justo afirmar que el aspecto humano de la Unión está más profundamente anclado en la vida de la Unión de lo que suele decirse.

3. Las contribuciones al Libro Verde confirman que hay ciertos valores compartidos que forman la base del modelo social europeo. Éstos incluyen la democracia y los derechos individuales, la negociación colectiva libre, la economía de mercado, la igualdad de oportunidades para todos y la asistencia social y la solidaridad. A estos valores, recogidos en la Carta Comunitaria de los Derechos Fundamentales de los Trabajadores, los une la convicción de que el progreso económico y social deben ir a la par. Tanto la competitividad como la solidaridad tienen que tenerse en cuenta en la construcción con éxito de la Europa del futuro.

4. Todos los Estados miembros han reafirmado su compromiso respecto a la dimensión social como elemento imprescindible de la construcción de una Unión más estrecha, al igual que un sistema social bien desarrollado es necesario y deseable en cada Estado miembro. Una política social europea debe servir a los intereses de la Unión en su conjunto y de toda su gente, tanto si tienen empleo como si no. Hay amplio acuerdo en que hay que proteger estos valores compartidos, incluso si son necesarios cambios muy radicales en la manera práctica de aplicarlos.

5. Esto es esencial porque la eficiencia de nuestras sociedades en conjunto condiciona lo competitivas que puedan ser y el crecimiento que puedan producir. Si el desarrollo económico ha de hacer que aumente el bienestar humano, debe también tener en cuenta preocupaciones sociales y ambientales. Igualmente, perseguir altos estándares sociales no debería considerarse solamente como coste sino también como elemento clave de la fórmula competitiva. Por estas razones

¹ COM (93) 551 de 17.11.93

esenciales la política social de la Unión no puede estar en segundo plano con respecto al desarrollo económico o al funcionamiento del mercado interior. El crecimiento del número de pobres y de parados, la posible aparición de una clase inferior, el incremento de la presión sobre los servicios sociales (por ejemplo, el desempleo y los servicios de sanidad) y el aumento de la criminalidad acaparan los recursos disponibles. La financiación de la seguridad social plantea graves problemas a todos los Estados miembros. Un aumento de confianza sólo puede, en la Unión, derivarse de la reconciliación entre las políticas de desarrollo económico y su aplicación a un desarrollo social con niveles más altos de vida para todos. Hay que saber que esto puede incrementar el carácter competitivo de la Unión y equiparla para tener una influencia exterior más fuerte en la escena mundial.

6. Este Libro Blanco intenta establecer el planteamiento de la Comisión para la próxima fase de desarrollo de la política social (1995-99) durante los años finales de este siglo. Proporciona la oportunidad, pedida por varios Estados miembros, de que las otras instituciones de la Unión, los Estados miembros y las demás partes interesadas discutan las propuestas en la segunda mitad de 1994, antes de que la Comisión entrante elabore su programa de trabajo definitivo en este campo en el curso de 1995.

7. La técnica de utilizar un Libro Verde para proporcionar una oportunidad estructurada para la consulta sobre opciones políticas antes de la elaboración de propuestas representa uno de muchos ejemplos de la determinación de la Comisión de asegurarse de que el valor añadido de sus acciones se aprecie ampliamente y de que sus iniciativas sean transparentes para el público.

8. La Comisión es animada por el hecho de que haya habido un debate amplio en los Estados miembros y más allá sobre el Libro Verde. El Parlamento Europeo y el Comité Económico y Social examinaron el texto y publicaron sus opiniones al respecto y, en total, se recibieron más de 500 reacciones de una amplia variedad de fuentes. Por invitación de la Comisión, la Fundación europea para la mejora de condiciones de vida y de trabajo preparó una síntesis de las diversas presentaciones. Esta síntesis -así como las respuestas recibidas de los Estados miembros y de las instituciones de la Unión - se publica como volumen que acompaña a este Libro Blanco.

9. El Libro Blanco sobre la Comisión sobre el crecimiento, la competitividad y el empleo² y las conclusiones del Consejo Europeo sobre él (diciembre de 1993, Bruselas) constituyeron un punto de inflexión en el desarrollo de una acción concertada de la Unión para abordar los problemas de empleo en Europa, como parte de una estrategia económica más amplia. En él se suscitaban cierto número de cuestiones fundamentales de interés capital para el desarrollo de la política social, entre las que destacaba que la competitividad es crucial para la riqueza y para generar empleo, así como que hay que reorientar las políticas, concretamente las referentes al mercado laboral. No hay que olvidar esto al formular la futura política social de la Unión, como así lo hacen las líneas directrices macroeconómicas de la Unión.

10. Por ello, el Libro Blanco y el Libro Verde han contribuido a centrar el debate sobre la necesidad de crear más trabajos y de proteger al mismo tiempo la base de la protección social que tanto aprecian los europeos. Se han considerado los dos documentos juntos en la elaboración de este Libro Blanco, también a la luz de las conclusiones de los Consejos Europeos adoptadas en Bruselas, en diciembre de 1993, y en Corfú en junio de 1994. El presente Libro Blanco pretende facilitar la aplicación del plan de acción consensuado en el Consejo de Bruselas, dentro del contexto de desarrollo futuro de la política social de la unión.

11. Con la publicación de este Libro Blanco 6 meses antes de la ampliación próxima de la Unión

² Suplemento 6/93 del Boletín de la CE

en 1995 se pretende también facilitar la entrada de los nuevos miembros en la Unión sobre la base de una visión global clara del futuro. Como ya el Libro Verde dejaba claro, la Unión ha desarrollado ya un "acervo substancial" de medidas en el campo social, especialmente estimuladas por la adopción en 1989 de la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores y del subsiguiente programa de acción social de la Comisión. El presente documento pretende proponer cómo construir un vínculo dinámico entre el acervo existente y los planes para el futuro.

B - PRINCIPIOS RECTORES Y OBJETIVOS PARA EL PAPEL FUTURO DE LA UNIÓN

12. El progreso social sólo puede lograrse a través de una asociación cooperativa entre la Unión Europea, los Estados miembros, los interlocutores sociales y los ciudadanos europeos, cuya clave debe ser un concepto positivo y activo de la subsidiariedad. Esto significa que la Unión sólo emprenderá una acción si los objetivos no pueden ser alcanzados suficientemente por (o dentro de) los propios Estados miembros y en la medida en que puedan, por lo tanto, en virtud de la envergadura o los efectos de la acción propuesta, lograrse mejor por la Unión. Las actividades se seleccionarán sobre la base de una valoración anterior y deberán presentar una plusvalía comunitaria logrando al mismo tiempo una eficacia económica máxima.

13. Lograr una Europa de oportunidades para todos requiere cambios. Mientras el crecimiento del empleo ha sido débil con respecto a Estados Unidos y Japón, los niveles de solidaridad social han sido más altos. Pero tal solidaridad ha sido principalmente pasiva. Se dedica a mantener los ingresos de amplios grupos de la sociedad -proporcionando beneficios en efectivo mediante la redistribución de los ingresos, lo que recae en gran parte en una población activa en continua disminución- sin prepararlos o animarlos suficientemente para que contribuyan a la actividad económica.

14. Ahora hay que aumentar gradualmente la transferencia de recursos, y dirigirla hacia una mejor redistribución de oportunidades. Los dos objetivos están íntimamente ligados, pero hay que insistir en el segundo si se pretenden reducir los costes humanos y sociales de los cambios estructurales, y pasar de un planteamiento pasivo a uno más activo.

15. Los principios y objetivos que deben inspirar la acción de la Unión en la realización de esto son:

Integración social y económica: el empleo es la clave

16. Los niveles inaceptablemente altos de paro, pobreza y exclusión social están en conflicto con los objetivos consensuados de la Unión en relación con el empleo, la protección social y la igualdad de oportunidades. La financiación de los sistemas de política social en toda la Unión depende de los empleos. Por ello, para que la Unión pueda conciliar unos niveles sociales altos con la capacidad de competir en los mercados mundiales es necesario dar la más alta prioridad a la creación de nuevos puestos de trabajo, que permitan la integración de todas las personas en la economía y en la sociedad.

Competitividad y progreso social: dos caras de la misma moneda

17. Un progreso social continuo puede basarse solamente en la prosperidad económica y, por lo tanto, en la competitividad de la economía europea. La clave reside en continuar los aumentos de productividad, que permitirán que la Unión aúne altos niveles de protección social con la capacidad

para competir en mercados mundiales. Europa necesita moverse hacia una economía eficiente, basada en la calidad, con un alto índice de inversión en nuevas tecnologías. El recurso clave será una población trabajadora bien formada y altamente motivada y adaptable. Si la creación de riqueza es esencial para el progreso social, el entorno social es también un factor esencial en la determinación del desarrollo económico. El progreso no puede fundarse simplemente en la competitividad de las economías, sino que ha de basarse también en la eficiencia de la sociedad europea en conjunto. Con estas premisas conviene asimismo tener en cuenta los nexos entre políticas sociales y políticas del medio ambiente.

Convergencia que respeta la diversidad

18. Todos los comentarios sobre el Libro Verde subrayan la necesidad de respetar la diversidad de las sociedades europeas. El desarrollo futuro de la Unión necesita emplear la riqueza de su diversidad, que se añade a la calidad de vida y al vigor de los sistemas socioeconómicos frente a desafíos nuevos e imprevistos. Esta diversidad significa que la armonización total de las políticas sociales no es un objetivo de la Unión. Sin embargo, es vital la convergencia de objetivos y políticas durante un determinado lapso de tiempo mediante la fijación de objetivos comunes, ya que ello permitirá la coexistencia de diversos sistemas nacionales y permitirá que progresen en armonía hacia los objetivos fundamentales de la Unión.

Un terreno nivelado de normas mínimas comunes

19. Las normas mínimas son necesarias para proteger la cohesión de la Unión, teniendo en cuenta los diversos sistemas y necesidades nacionales y las resistencias económicas relativas de los diversos Estados miembros. No deben ser sometidos a tensiones aún mayores los Estados miembros económicamente más débiles, y no debe evitarse que los Estados miembros más desarrollados apliquen normas más elevadas. Establecer un marco de normas mínimas comunes, como la Comisión empezó a hacer hace años, proporciona un baluarte contra la utilización de estándares sociales bajos como instrumento de una competencia económica injusta y constituye una protección contra la reducción de dichos estándares para aumentar la competitividad, así como es también una expresión de la voluntad política de mantener el avance del progreso social. El objetivo deberá seguir siendo desarrollar y mejorar los estándares para todos los miembros de la Unión.

C - LOS INSTRUMENTOS PARA LA ACCIÓN

20. Para intentar poner estos principios y objetivos en práctica, la Unión interviene de diversas maneras, que a menudo, pero no siempre, son interactivas, y que deben desplegarse en una mezcla política que se desarrolle constantemente para hacer frente a las necesidades de cambio.

Legislación y convenios colectivos a escala comunitaria

21. Los Tratados prevén una gama de poderes legislativos para lograr objetivos comunes. Se ejercitan estos poderes de conformidad con los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, que requieren una evaluación de la necesidad y de la intensidad de la acción al nivel de la Unión. Esto implica que la Unión ha de proponer la forma de legislación más compatible con los objetivos por lograr. La Unión tiene que respetar las opciones del Estado miembro sobre cómo lograr sus objetivos, así como los Estados miembros han de respetar objetivos y estándares comunitarios.

22. Dada la sólida base de la legislación social europea ya alcanzada, la Comisión considera que no es necesario disponer de un amplio programa de nuevas propuestas legislativas en la próxima

legislatura. La legislación se considerará sólo cuando sea estrictamente necesaria para alcanzar los objetivos de la Unión y cuando el tema tratado no pueda ser resuelto a escala del Estado miembro. Las propuestas y la legislación que se adopte deberán seguir tendiendo a promover un marco que permita a los distintos sistemas nacionales determinar métodos detallados de aplicación, e irán precedidas de una evaluación de los costes y beneficios socioeconómicos para todos los implicados. Asimismo tendrán en cuenta las propuestas el posible impacto en la competitividad de la industria, tomando especialmente en consideración las necesidades de las PYME.

23. El Protocolo sobre la política social introducido por el Tratado de la Unión Europea constituye una nueva base de acción para la Unión. La Comisión tiene la intención de servirse de éstas y de otras disposiciones del Tratado para garantizar una dimensión social dinámica de la Unión. En la Comunicación de la Comisión sobre la aplicación del Acuerdo³ se explicaba que la Comisión decidirá en cada caso, a la luz de criterios objetivos, cuándo recurrirá al Acuerdo. Dicha comunicación ha sido examinada en las otras instituciones de la Unión, y el planteamiento que propugna ha sido recibido favorablemente por todos los implicados. La Comisión ha tomado nota del vivo deseo de todos los Estados miembros de llegar a acuerdos entre 12 siempre que sea posible y espera que la acción de política social de la Unión vuelva a fundarse, en el futuro, en un único marco legal. Esto es vital si desean mantenerse en la Unión la integridad de la ley y el principio de igualdad de oportunidades para todos. No obstante, la voluntad de actuar consensuadamente entre 12 no puede servir de pretexto para la inacción.

24. Dadas las nuevas perspectivas de convenios colectivos que abre el Tratado de la Unión Europea, está claro que hay que encontrar un nuevo equilibrio entre el legislador a nivel comunitario y los convenios colectivos entre interlocutores sociales y los niveles europeos y nacionales de estas acciones normativas.

Ayuda financiera e incentivos

25. La Unión también proporciona la ayuda financiera para lograr sus objetivos. Los Fondos Estructurales representan el instrumento principal de la Unión para promover la cohesión dentro de la Unión. Se desarrollará una acción, especialmente por el Fondo Social Europeo, en un planteamiento integrado y completo (véase el capítulo II). Se contemplan la mayor parte de los aspectos de la política social, incluidos la lucha contra el paro y la exclusión, la promoción de la igualdad de oportunidades, el apoyo de la integración de los jóvenes, la promoción de la movilidad de los trabajadores y de su adaptación al cambio industrial y, en las regiones menos desarrolladas, la consolidación de servicios de educación, ciencia y tecnológicos, así como de la formación para el sector de la sanidad. Además, la Unión también proporciona ayuda financiera a muchos proyectos experimentales y programas valiosos en el ámbito social, así como también fomenta el intercambio de experiencia y de información mediante programas como LEONARDO (véase el capítulo II).

Mobilización y cooperación

26. La Comisión desempeña un papel en la movilización de esfuerzos para lograr objetivos comunes dentro de un marco acordado, llevando a la convergencia de objetivos y de políticas, por ejemplo en los campos del empleo y de la protección social. La Comisión reconoce que hay necesidad de una mejor sinergia entre los esfuerzos de la Unión y los de los Estados miembros, y

³ COM (93) 600 final, de 14.12.93

de más cooperación y concentración de la acción implicada. Para que este papel de movilización sea efectivo, será cada vez más necesario definir los objetivos acordados con más precisión, incluida la definición de objetivos cuantitativos cuando sea apropiado, y para que los Estados miembros emprendan acciones de cara a los objetivos acordados. Un ejemplo claro de tal movilización lo proporciona el Libro Blanco sobre la Comisión sobre el crecimiento, la competitividad y el empleo.

27. También es menester fomentar una cooperación e intercambio de experiencia más y mejor estructurados en temas de interés común, que pueden ser decididos por los Estados miembros según las necesidades, y para los que la Comisión puede proporcionar provechosamente el marco y el apoyo técnico.

28. Más aún, la política social depende para su éxito de una gran variedad de actores y de organizaciones, especialmente a nivel local y regional. La Comisión ayudará a estos grupos a establecer una cooperación más intensa mediante la creación de redes a través de la Unión, o en partes de la Unión, y a estimular su contribución a la realización de los objetivos de la Unión, especialmente a través de acciones que sean innovadoras y transnacionales.

Información

29. Es fundamental suministrar una información clara y accesible sobre los progresos en el ámbito social si se quiere que la política social tenga una repercusión real en la vida cotidiana de los ciudadanos. La Comisión velará por proporcionar más y mejor información a los ciudadanos europeos referente a sus derechos y oportunidades sociales y a los progresos en la esfera social para ayudar a lograr la transparencia y una mejor comprensión de las acciones de la Unión. Además de las propuestas específicas de otros puntos del presente Libro Blanco (en especial los capítulos IV y X), la Comisión también se esforzará por potenciar el cometido de sus oficinas de información en los Estados miembros para el suministro de información de contenido social.

Analizar tendencias futuras

30. Cada vez resulta más evidente que el proceso de cambio exige una reflexión colectiva y una acción coordinada en gran número de temas. Están surgiendo cuestiones importantes sobre el futuro del propio trabajo, y sobre el impacto que tendrá una Sociedad de la Información en el trabajo y en la vida cotidiana de los individuos. Entre los ejemplos de ello se cuentan los cambios en la organización del tiempo, el equilibrio entre trabajo y ocio y las consecuencias sociales de los cambios en distintos sectores laborales, conforme se desdibujan progresivamente los límites entre trabajo y cualificaciones. El proceso de gestión de estos cambios habrá de proseguirse de modo sinérgico con los elementos de ciencia social del programa de investigación de la Unión. La Comisión velará por aumentar su capacidad investigadora a medio plazo en el ámbito social.

31. Los distintos observatorios gestionados por la Comisión en el campo social⁴, en colaboración

⁴ El observatorio del empleo, que comprende MISEP (*Mutual Information System on Employment*), SYSDÉM (*European System of Documentation on Employment*), NEC (*Network of Employment Coordinators*) y el Boletín de Europa central y del Este. EURI (*European Observatory of Industrial Relations*), MISSOC (*Mutual Information Exchange on Social Protection*), el observatorio europeo de políticas nacionales de la familia, el observatorio de políticas nacionales de lucha contra la exclusión social, el observatorio de personas de edad avanzada y ancianos, así como el observatorio de las pensiones complementarias.

con los Estados miembros, constituyen un válido instrumento para la recogida, el análisis y la difusión de información, función que está adquiriendo una relevancia creciente dada la necesidad de comprender y evaluar los rápidos cambios que se están produciendo en el ámbito de la política social, especialmente en el mercado laboral. Esta información es un elemento importante del proceso de formulación de políticas. La Comisión también se servirá de los observatorios para elaborar análisis accesibles e informados de problemas específicos, y fomentará una mayor sinergia e interacción entre los distintos observatorios, para alcanzar mayor capacidad de análisis multidisciplinar de los temas de política social.

32. En este contexto, la Comisión seguirá desarrollando sus informes sectoriales, como el informe anual sobre el empleo en Europa (capítulo I), el propuesto informe anual sobre la igualdad (capítulo V), el informe anual sobre demografía (capítulo VI) y el informe sobre protección social (capítulo VI), para proporcionar un apoyo analítico directo a su trabajo en el ámbito de la política social.

33. Además, la Comisión seguirá estudiando el papel de las agencias pertinentes, especialmente la Fundación europea para la mejora de condiciones de vida y de trabajo y la Agencia europea de salud y seguridad. En especial, la Fundación europea para la mejora de condiciones de vida y de trabajo tiene un papel importante que desempeñar en el análisis de los progresos y los factores clave de cambio de las condiciones de vida y de trabajo en la Unión. En este contexto, la Fundación, teniendo en cuenta su estructura tripartita, puede desempeñar un papel esencial en la difusión de la información y los intercambios de experiencia.

34. La Comisión intentará estrechar sus lazos con la Fundación y reforzar la cooperación para el futuro, con vistas a aprovechar plenamente la contribución específica que la Fundación puede hacer. En especial, la Comisión instará a la Fundación a que siga desarrollando su capacidad de análisis comparativo y promoviendo intercambios de experiencia.

I - PUESTOS DE TRABAJO - LA PRIORIDAD ABSOLUTA

1. La búsqueda de más puestos de trabajo buenos y estables es, a la vez, un objetivo central de la Unión y un medio de abordar más eficazmente muchos de los objetivos sociales más amplios de la Unión. Con este fin, las políticas de empleo tienen que adaptarse. Durante demasiado tiempo Europa se ha centrado en la gestión del paro en vez de promover la creación de puestos de trabajo como prioridad absoluta.

A - INICIATIVAS DE EMPLEO DE LA UNIÓN

2. El paro en la Unión se sitúa actualmente en un 11%, habiendo tenido un promedio de cerca del 10% durante una década. En toda la Unión se considera el paro como el problema social más grave. Un interés especial se centra en la falta de perspectivas de quienes llegan al mercado del trabajo -jóvenes y mujeres especialmente- y de quienes se han visto excluidos del trabajo regular, particularmente cuando son personas en situación de desempleo de larga duración. La eficacia global en materia de empleo es sensiblemente peor en la Unión Europea que en EEUU o Japón. El nivel del empleo de la Unión ha disminuido constantemente desde 1960 y está ahora por debajo del 60% de la población en edad de trabajar, mientras que en los EEUU ha ido en constante aumento hasta situarse en más del 70%. Por ejemplo, el paro juvenil en la U.E. se sitúa en más del 20%, frente al 13% de EEUU y el 5% de Japón. La proporción de desempleo de larga duración es superior al 40% del total en la U.E., frente al 11% en EEUU.

3. Las iniciativas políticas dentro de la Unión por lo que se refiere al empleo se han desarrollado progresivamente durante el último año, reflejando la preocupación compartida de todos los Estados miembros por encontrar nuevas maneras de crear y de proteger el empleo. En mayo de 1993, la Comisión propuso una iniciativa-marco del empleo que estableció las bases de una estrategia concertada por el empleo. El principal avance lo constituyó en diciembre de 1993 la presentación del Libro Blanco sobre la Comisión que abordó los problemas interrelacionados del crecimiento, de la competitividad y del empleo, y que desarrolló esa estrategia de empleo en el más amplio contexto económico, industrial y social de la Unión. La estrategia de la Unión fue aprobada por el Consejo Europeo en Bruselas en diciembre de 1993.

4. Todos los Estados miembros reconocen actualmente que los cambios estructurales dinámicos, así como un mayor desarrollo económico y la flexibilidad aumentada del mercado de trabajo, son urgentemente necesarios si la Unión quiere liberarse del bajo empleo y del peligro del elevado paro, así como ampliar el acceso al trabajo y repartir más ampliamente los ingresos. Se reconoce también la necesidad de asociaciones más fuertes entre niveles nacionales, regionales y locales y entre diversos actores de la sociedad -y a nivel de la Unión- en apoyo de esa estrategia, y en apoyo del desarrollo más amplio del mercado del trabajo de la Unión.

5. El Consejo Europeo de Bruselas determinó siete áreas para que los Estados miembros presten especial atención en su plan de acción resultante del Libro Blanco sobre la Comisión:

- i) mejorar los sistemas de educación y de formación, especialmente la formación continua;
- ii) mejorar la flexibilidad dentro de las empresas y en el mercado del trabajo;
- iii) reorganizar el trabajo a nivel de empresa;
- iv) reducir de modo específico los costes indirectos del trabajo (contribuciones estatutarias), particularmente del trabajo menos cualificado;
- v) hacer mejor uso de los fondos públicos reservados para combatir el paro;

- vi) medidas específicas referentes a los jóvenes sin formación adecuada;
- vii) desarrollar el empleo con respecto a nuevas necesidades.

Progreso hasta la fecha

6. En el informe presentado al Consejo en junio de 1994, que resume el seguimiento del Libro Blanco, se indica que casi todos los Estados miembros han emprendido en estos últimos años reformas de sus sistemas de empleo. La Comisión considera que, aunque la acción esté en curso en los Estados miembros en cada uno de los 7 aspectos, todavía no está lo bastante avanzada como para hacer frente al desafío del empleo de los años 90 y del próximo siglo.

7. Durante los últimos meses ha mejorado la perspectiva económica para la economía de la Unión. Los actuales pronósticos de crecimiento sugieren que el crecimiento de la producción en la Unión podría alcanzar el 3% o más en 1996. Sin embargo, se espera que el empleo disminuya todavía más en 1994. El índice de desempleo solamente se estabilizaría en 1995, con un total de 18 millones de parados, lo que representa un 11,6% de la mano de obra. Tal como exhortaba el Libro Blanco, las políticas económicas deben, a largo plazo, seguir orientadas con determinación hacia la creación de puestos de trabajo, promoviendo un proceso de crecimiento fuerte y generador de empleo, mediante el fomento de políticas de mercado del trabajo activas y mediante la mejora del acceso al mercado del trabajo, particularmente para los jóvenes.

8. Un desarrollo económico aumentado aporta una mejora positiva y bienvenida al clima de empleo. Sin embargo, según lo reconocido en Corfú por el Consejo Europeo, hay peligro de que pueda ofrecer la ilusión de un alivio de las presiones del cambio estructural, en vez de tender al trabajo sistemático hacia los cambios requeridos en esa mejor coyuntura económica. Hay de esta manera un riesgo de que, en ausencia de nuevas medidas estructurales para crear más empleo, el crecimiento no sea más generador de empleo, y de que el efecto de las reformas estructurales existentes, anteriores al Libro Blanco, sea solamente suficiente para compensar el aumento de productividad resultante de políticas dirigidas a obtener una eficiencia y una competitividad cada vez mayores. Por ello, la aplicación de las políticas presentadas en la parte de empleo del Libro Blanco es fundamental para que el crecimiento sea más generador de empleo, y para asegurarse de que los beneficios de tal crecimiento se orienten hacia más puestos de trabajo.

9. El Libro Blanco subraya la necesidad de aumentar considerablemente el acceso al trabajo, de ampliar el concepto de trabajo y de construir una nueva solidaridad basada en la utilización de los aumentos de productividad para crear nuevos puestos de trabajo en vez de aumentar los sueldos de quienes tienen un empleo. En especial, el Libro Blanco subraya la necesidad de asegurarse de que siga avanzándose hacia la igualdad de oportunidades, particularmente aumentando los índices de participación de las mujeres, cambiando las estructuras y los roles familiares, y también subraya la necesidad de maximizar el potencial de recursos humanos de la Unión. Hay que prestar mucha más atención a la creación de nuevos puestos de trabajo y a los sectores más prometedores para el crecimiento del empleo. El Libro Blanco también hace hincapié en la necesidad de un nuevo modelo de desarrollo sostenible basado en la incorporación de los costes medioambientales en los precios del mercado.

10. Es importante garantizar que, a la vez que se apoyan puestos de trabajo de gran productividad, la Unión maximice su capacidad de generar y mantener empleos a otros niveles, especialmente no cualificados, de cualificaciones medias y en las áreas de personal y servicios locales. Esto requerirá tomar nota y hacer frente a las inestabilidades inherentes a un rápido cambio y una competición

global mediante un abanico de medidas adecuadas, incluida la integración de una política macroeconómica en una política activa de desarrollo estructural acompañada por medidas estructurales del mercado laboral. Esto contribuirá a una mayor eficacia de la economía europea en cuanto al empleo, y permitirá servirse plenamente de las oportunidades que ofrece la liberalización en ámbitos como el de las telecomunicaciones y alcanzar un progreso tecnológico en sectores como el de la sociedad de la información y la biotecnología.

11. Todos los Estados miembros están intentando de diversas maneras introducir cambios en sus políticas de mercado del trabajo, en relación directa o indirecta con las propuestas del Libro Blanco. El Libro Blanco ha sido examinado cuidadosamente como punto valioso de referencia en todos los Estados miembros, incluso por los interlocutores sociales a nivel nacional. Sin embargo aún no se han alcanzado, pese a su necesidad urgente, la reflexión colectiva y la acción coordinada entre la amplia panoplia de políticas que afectan al ámbito del empleo en sentido amplio. Un planteamiento fragmentario persiste, con reglamentos nacionales anticuados y complejos aún en vigor en muchos Estados miembros. Las reformas de los sistemas de empleo adoptadas hasta ahora por los Estados miembros resultan a menudo incompletas y en esta fase es difícil evaluar su impacto más amplio. La mayor parte de los Estados miembros reconocen ahora, sin embargo, la necesidad de construir un consenso social a largo plazo en favor de los cambios estructurales, especialmente en cuanto afectan a las condiciones de vida y de trabajo de las personas.

12. Los Estados miembros generalmente reconocen también que esta búsqueda para el consenso implica que se debe buscar una mayor eficiencia del mercado del trabajo y una competitividad duradera, no a través de una dilución del modelo europeo de la protección social, sino a través de la adaptación, de la racionalización y de la simplificación de reglamentos, a fin de establecer un mejor equilibrio entre la protección social, la creación de competitividad y de empleo.

13. Una flexibilidad aumentada del mercado del trabajo significa cosas distintas para los diversos Estados miembros y debe analizarse con detenimiento, pues el término de "desregulación" se utiliza a menudo con diferentes connotaciones. El punto inicial, para la mayor parte de los Estados miembros, es un gran *corpus* de leyes, de reglamentos o de convenios colectivos. Es, por lo tanto, probable que el punto final, en términos de naturaleza y ámbito del cambio requerido, difiera ampliamente -incluso después de una revisión substancial- particularmente en términos de grado y planteamiento del cambio en materia de protección social. Al analizar estos progresos hay que tomar muy en consideración las diferencias entre Estados miembros.

14. La mayor parte de los Estados miembros subrayan la necesidad de una contribución más dinámica de los interlocutores sociales a nivel local y sectorial, y una asociación más fuerte entre ellos y las autoridades públicas a dichos niveles. A escala nacional, algunos Estados miembros reconocen la importancia de construir una mayor complementariedad entre la política pública y las negociaciones contractuales. A nivel de la Unión, las discusiones con los interlocutores sociales han continuado dentro del marco del diálogo social, centrándose particularmente en los temas de empleo del Libro Blanco. El comité permanente de empleo del Consejo ha discutido también temas de la organización del trabajo y del horario laboral de una manera positiva.

15. Entre los interlocutores sociales, las actitudes positivas -reflejadas por ejemplo en ciertos acuerdos- coexisten con la reticencia a aceptar el cambio necesario para tener en cuenta los intereses de los parados. La necesidad de reformas de gran envergadura de los sistemas de empleo tiene todavía que ser globalmente aceptada. Falta mayor conciencia pública y aceptación de que los ajustes a corto plazo para la creación de más puestos de trabajo son necesarios para asegurar la adopción y la puesta en práctica de estas reformas. Los gobiernos que intentaban emprender en este

sentido reformas han encontrado dificultades políticas importantes. La resistencia de los que sienten amenazados por los cambios no es compensada por ningún apoyo público obvio de quienes más se beneficiarían de ellos, pero que en gran parte se encuentran apartados o excluidos actualmente del mercado del trabajo.

16. La necesidad de alterar fundamentalmente y poner al día la estructura de los incentivos que influyen en el mercado del trabajo aún no es reconocida adecuadamente. Hay que dar mayor prioridad a la cooperación interministerial dentro de cada gobierno para el desarrollo de políticas. Serán necesarios otros cambios organizativos y administrativos para llevar a cabo eficazmente la puesta en práctica de la estrategia del Libro Blanco. En este contexto, algunos Estados miembros han desarrollado o están creando acciones interministeriales para temas específicos. La mayor parte de ellos están descentralizando ya la gestión del mercado del trabajo (incluida la formación) como parte de un movimiento hacia una determinación más activa de las personas en situación de riesgo, especialmente las personas en situación de desempleo de larga duración. Algunos están intentando integrar y combinar servicios a nivel local o regional en vez de ofrecer, como anteriormente, una gama fragmentaria de servicios disponibles. Hay que dar nuevo impulso a estos diversos cambios e integrarlos a un esfuerzo global.

17. Para reajustar políticas y sistemas será importante desarrollar el valor añadido de la acción a escala de la Unión, así como el apoyo mutuo, en el aprovechamiento de la diversidad de experiencias de los Estados miembros. Esto requiere el examen cuidadoso de la eficiencia de los diversos sistemas nacionales en la realización de objetivos de empleo. Significa considerar las posibilidades de "escoger y mezclar" diversos elementos de la política y de la buena práctica de diversos sistemas nacionales. También significa proseguir en la vía del aumento de la compatibilidad entre los sistemas de los Estados miembros, a fin de asegurarse de que no se desarrollarán de manera que vayan contra objetivos o normas globales de empleo de la Unión, distorsionen las condiciones de competencia o inhiban el desarrollo de la libre circulación de personas dentro de la Unión.

18. A este respecto, es alentador el aumento de cooperación entre los Estados miembros y la Comisión por lo que se refiere al seguimiento del Libro Blanco, pero habrá que continuar mucho más sistemáticamente durante los próximos años.

B - EL PAPEL FUTURO DE LA UNIÓN

19. Durante la segunda mitad de 1994, la Comisión, en estrecha colaboración con los Estados miembros, elaborará un plan de acción más específico a nivel de la Unión y de los Estados miembros, dirigido a corto plazo a invertir la tendencia del paro y, a finales de siglo, a reducir perceptiblemente el número de parados. Este plan de acción deberá consistir en:

- i) el marco general que se centre en fijar objetivos más específicos para la aplicación de los siete puntos establecidos por el Consejo de Bruselas, dejando a cada Estado miembro la libertad de escoger los medios para alcanzarlos;
- ii) medidas específicas de acompañamiento que se coordinarán o adoptarán a nivel de la Unión;
- iii) un procedimiento de control apoyado por una cooperación más estrecha entre Estados miembros en temas de empleo y por la intensificación del proceso de intercambio de informaciones y de buena práctica.

Este marco deberá basarse en la evaluación de los progresos alcanzados y tenderá a explotar las

experiencias que hayan sido coronadas por el éxito. Uno de sus objetivos será apoyar la adopción de las reformas necesarias en los Estados miembros y colaborar a vencer los obstáculos a las mismas.

20. Este plan de acción se propondrá para su adopción al Consejo Europeo de Essen de diciembre de 1994. El Consejo Europeo de Corfú de junio debatió en profundidad los distintos elementos del plan de acción e insistió particularmente en apoyar las reformas de los Estados miembros que tiendan a mejorar la eficacia de los sistemas de empleo. También insistió en medidas específicas para explotar plenamente el potencial de empleo de las PYME.

Apoyo a las políticas y las medidas de los Estados miembros

21. La Comisión continuará animando a los Estados miembros a que sigan sistemáticamente las diversas propuestas hechas en el Libro Blanco sobre el crecimiento, la competitividad y el empleo. Como contribución adicional para reunir ideas entre los Estados miembros, la Comisión publicará en breve su informe anual sobre el empleo en Europa, sobre la situación de empleo en 1994 en la Unión, y patrocinará una segunda semana europea del empleo en noviembre de 1994.

22. Mientras tanto, la Comisión seguirá desarrollando su propia capacidad para contribuir al desarrollo del plan de empleo a medio plazo de la Unión, y para consolidar su cooperación en este campo con Estados miembros. Con este fin, la Comisión propone:

- *consolidar la cooperación existente con las autoridades de los Estados miembros -especialmente las Direcciones Generales del Empleo- relativas al desarrollo de políticas, y presentar informes regulares a partir del "cuadro de mandos" de la Comisión en materia de información comparativa sobre el progreso de los Estados miembros en la continuación del plan de acción acordado en la cumbre de Bruselas;*
- *desarrollar la cooperación a escala de la Unión entre todas las Direcciones Generales cuyas responsabilidades se refieran o afecten al empleo -incluidos los ministerios de Empleo, Protección Social y Educación y Formación;*
- *ampliar el contenido político de su informe anual sobre el empleo en Europa y ampliar el debate político en la Conferencia anual sobre el empleo en Europa para evaluar el impacto de la política económica actual sobre el empleo;*
- *consolidar el sistema del observatorio del empleo y las bases de datos sobre medidas del mercado del trabajo en cooperación con los Estados miembros, y trabajar con los Estados miembros, especialmente para desarrollar estadísticas comparativas mejores y más actualizadas sobre la estructura del empleo;*
- *consolidar EURES (el servicio del empleo europeo), creado para informar, aconsejar y colocar a quienes buscan empleo en toda Europa.*

23. En esta perspectiva, corresponde al Consejo de Asuntos Sociales desempeñar un papel fundamental, en relación con otros Consejos ministeriales o sectoriales, especialmente ECOFIN, a fin de contribuir a elaborar propuestas y medidas que tengan un impacto mucho más significativo.

24. Se animará a los interlocutores sociales para que intensifiquen su cooperación dentro del marco del diálogo social a nivel europeo, a escala interprofesional y sectorial. Será necesario

invitarlos a revisar la eficiencia de la maquinaria existente con este fin, en particular por lo que respecta a responder a las preocupaciones de los parados (véase el capítulo VIII).

25. La Comisión continuará controlando las ayudas al empleo para asegurarse de que se dirijan a necesidades prioritarias y no distorsionen las condiciones de empleo. Además, la Comisión también está poniendo en marcha un proceso para examinar el impacto sobre el empleo de la legislación existente, nacional y de la Unión, sobre el empleo y la competitividad.

26. Las PYME se reconocen universalmente como fuente primordial de nuevo empleo. La creación de nuevas PYME y el desarrollo de las ya existentes es, por lo tanto, crucial en la búsqueda de nuevos puestos de trabajo. Por ello, dentro del marco de su programa integrado en favor de las PYME, la Comisión presta especial atención a apoyar las mejoras en el entorno administrativo y legal de las PYME.

Apoyo a políticas y prácticas de creación de empleo que hayan tenido éxito

27. En una serie de resoluciones sucesivas adoptadas desde 1983, el Consejo ha invitado a la Comisión a promover el intercambio de información y de experiencia sobre el desarrollo de políticas y prácticas sobre experiencias de creación de empleo que hayan sido coronadas por el éxito. Con la colaboración activa de Estados miembros y el apoyo del Parlamento Europeo, la Comisión ha creado una serie de actividades de estudio de acciones centradas en las políticas (ERGO, LEDA, SPEC, LEI, etc.) que se han desarrollado junto a MISEP (*Mutual Information System on Employment Policies*, sistema de información mutua en materia de políticas de empleo) y diseñadas para ayudar a la transferencia rápida de buena práctica y conocimientos técnicos entre todas las clases de empresa -pequeña, media y grande- y lugares -rurales, industriales y urbanos- a través de la Unión. Durante 1994, estas diversas actividades están siendo revisadas cuidadosamente por la Comisión a la luz de las prioridades establecidas por el Libro Blanco sobre el crecimiento, la competitividad y el empleo, así como dada la necesidad de asegurar la rentabilidad de acciones a escala de la Unión y la de modernizar los mecanismos de interacción de las políticas. La Comisión presentará a principios de 1995

- *Una comunicación en la que se racionalizarán y modernizarán las actividades existentes de investigación de acciones centradas en las políticas a las que se ha hecho referencia, diseñadas para constituir un nuevo marco cooperativo para una colaboración más estrecha y más estructurada entre los Estados miembros y la Comisión en lo relativo a las políticas de empleo y de mercado del trabajo. También hay que tener en cuenta el inminente comienzo de una serie de nuevas iniciativas comunitarias, concretamente ADAPT y EMPLOYMENT, así como la segunda fase de otras iniciativas comunitarias como LEADER.*

28. Esta cooperación deberá complementar el alcance y el impulso de las iniciativas comunitarias, y se centrará en especial en temas tales como la aparición de nuevos puestos de trabajo, la contribución de diversas clases de empresas a la creación de empleo, prometedoras iniciativas y asociaciones a nivel local, el cambio de medidas pasivas a medidas activas del mercado de trabajo, y estimular en general la actividad empresarial para fomentar la creación de más PYME. También tendrá en cuenta iniciativas para potenciar las actividades empresariales de mujeres en el mercado del trabajo y maneras de hacer que crezcan las oportunidades de empleo para mujeres y hombres en ocupaciones no tradicionales. Así apoyará el intercambio sistemático de buenas prácticas y alimentará los resultados de su análisis en el proceso global de cooperación en este campo.

II - INVERTIR EN UNA MANO DE OBRA DE CLASE MUNDIAL

1. Actualmente se reconoce que la inversión en educación y formación es uno de los requisitos esenciales para la competitividad de la Unión así como para la cohesión de nuestras sociedades. Éste es uno de los siete puntos que el Consejo de Bruselas determinó en su plan de acción resultante del Libro Blanco sobre el crecimiento, la competitividad y el empleo.

Construcción de los niveles de habilidad de la mano de obra presente y futura

2. En sus respuestas oficiales a la Comisión⁵, todos los Estados miembros han expresado su determinación de mejorar la calidad de sus sistemas de educación y de formación para hacer frente mejor al reto de la competitividad a largo plazo, y para poder suministrar una mano de obra altamente experta y adaptable. Una mano de obra cualificada y bien motivada es la piedra angular de una economía competitiva. Esto es fundamental, pues en el futuro las personas tendrán que cambiar de profesión o de puesto de trabajo más frecuentemente en sus vidas. Todos los Estados miembros han subrayado la necesidad de incrementar la conciencia pública de que invertir en las cualificaciones y las habilidades de la mano de obra presente y futura es tan imprescindible como invertir en capital real. Un interés especial ha sido expresado por algunos Estados miembros por la necesidad de mejor coordinación de las políticas llevadas a cabo por los ministerios de educación y empleo que en la mayor parte de los Estados miembros tienen responsabilidades que se superponen en cuanto a la formación profesional. Sin una estrecha coordinación entre la educación y los sistemas de formación profesional, y lazos más estrechos con la investigación y el desarrollo, será imposible asegurar la progresión para que las personas adquieran o incrementen sus habilidades y cualificaciones durante toda su vida.

3. La mayor parte de los Estados miembros pusieron de relieve la necesidad de aumentar la importancia de las cualificaciones profesionales, y de colocarlas al mismo nivel que las cualificaciones académicas dentro del marco de un sistema nacional unificado de certificación, en lugar de los dispares sistemas existentes de certificación. La mayor parte de los Estados miembros subrayan también la importancia de una asociación mucho más cercana de los interlocutores sociales con el diseño, la gestión y la impartición de la formación, especialmente a nivel local, regional y sectorial. Todos están de acuerdo en que los sistemas nacionales de cualificación deberían desarrollarse según líneas convergentes, pero no armonizadas, a nivel de la Unión, a fin de potenciar la libre circulación de personas sobre una base transparente y práctica.

4. Hay escasas pruebas de la existencia de medidas especiales adecuadas diseñadas para eliminar el problema del analfabetismo básico al que han de hacer frente la mayor parte de los Estados miembros, así como la falta de otras habilidades básicas, por parte de muchos de los jóvenes que dejan la escuela. Estos graduados incompetentes constituirán inevitablemente el núcleo básico de las personas en situación de desempleo de larga duración. Sin embargo, virtualmente todos los Estados miembros han tomado o están tomando ahora medidas para asegurarse de que a todos los jóvenes se les ofrezca una formación profesional inicial coherente, de amplia base. Los Estados miembros han acogido favorablemente la propuesta "Youth Start" de la Comisión como otro estímulo para los esfuerzos nacionales. Aunque una amplia serie de medidas dirigidas a la gente

⁵ Respuestas al Libro Blanco sobre el crecimiento, la competitividad y el empleo, y al Libro Verde de política social.

joven se ha introducido en muchos Estados miembros durante los últimos años, la gama de sistemas a veces hace difícil percibir cómo la persona ha de orientarse entre tantos sistemas. Cierta simplificación y modernización podían ser útiles dentro de los Estados miembros y conducir a mayores transparencia y comparabilidad de los diversos sistemas de cualificación de la Unión.

5. La mayor parte de los Estados miembros se han comprometido recientemente con las siguientes prioridades, establecidas para:

- revitalizar y ampliar la cobertura de su sistema de aprendizaje, mejorando la calidad y normas, incluido el componente basado en el trabajo;
- desarrollar más los puentes entre los mundos de la escuela y del trabajo, incluida la introducción de más oportunidades para la experiencia de trabajo y la introducción de créditos para que los jóvenes (que han completado la educación obligatoria) elijan un curso aprobado;
- revisar sus arreglos para el asesoramiento profesional, aunque sin muchas pruebas de la necesidad de examinar los lazos entre tales servicios y servicios de empleo o de colocación, públicos o privados;
- revisar la formación de instructores y formadores y de sus cualificaciones;
- fomentar asociaciones activas entre la educación superior y la industria, incluida la transferencia bidireccional del personal entre instituciones de enseñanza superior y empresas;
- potenciar la formación de empresarios potenciales en materia de gestión, de modo que mejore el porcentaje de supervivencia de las nuevas PYME;
- mejorar la enseñanza de idiomas extranjeros y fomentar un espíritu emprendedor entre los jóvenes a fin de desarrollar habilidades para apoyar la creación de trabajo y el desarrollo económico, incluido el uso de la tecnología en los planes de estudios.

6. En lo tocante a la formación continua, a todos los Estados miembros les interesa mejorar y ampliar el acceso y la participación en la misma y subrayar la importancia de la formación en el seno de la empresa junto con la evaluación profesional apropiada de los empleados, así como también consolidar los lazos con las autoridades locales y regionales especialmente en términos de pronóstico de necesidades y de carencias. Se está dando alta prioridad a la formación continua para los parados menos cualificados y a la creación de más incentivos para este grupo. Se dio a estas políticas un estímulo útil con la Recomendación del Consejo adoptada el 30 de junio de 1993⁶. Sin embargo, globalmente, los Estados miembros aún tienen mucho por hacer para crear un sistema transparente y dinámico de aprendizaje durante toda la vida, lo que debe ser una prioridad central para la Unión.

7. A nivel europeo, los representantes de los sindicatos han ofrecido aceptar la sugerencia hecha en el Libro Blanco sobre la Comisión y negociar un acuerdo de convenio colectivo de formación continua a fin de ampliar el acceso y la participación en la formación continua. Esto podría construirse sobre la base de las posiciones comunes previas consensuadas sobre este tema dentro

⁶ D.O. nº L 181, de 23.07.93

del marco del diálogo social. Sin embargo, la UNICE no ha aceptado esta propuesta. La Comisión favorecerá y apoyará la continuación del diálogo al respecto, reconociendo la importancia de mejorar la motivación y la calidad del conjunto de la mano de obra.

8. Hay indicios de que se han ofrecido ciertas exenciones fiscales o asistencia financiera a través de préstamos para particulares que pagan su formación, así como ayuda a empresarios de pequeñas empresas para que inviertan en el desarrollo de las habilidades de sus empleados. Hay también algunos signos de un nuevo planteamiento de la organización de vida laboral, con un grado más alto de alternancia entre el trabajo, la formación y los permisos; por ejemplo, los sistemas de permisos para aumentar la rotación de trabajo, en los que se combina la formación continua de los empleados con la formación laboral de las personas paradas que se contratan como sustitutos para quienes se encuentran en permiso de formación.

9. Hay pruebas cada vez mayores de que se está potenciando la flexibilidad interna de empresas a través de nuevos esfuerzos de formación que permiten a los empleados reorganizar su trabajo y su horario laboral con una base más flexible. Sin embargo, generalmente la participación en la formación continua de los empleados de pequeñas y medianas empresas sigue siendo relativamente escasa.

10. De acuerdo con lo estipulado en el artículo 127 del Tratado, la Comisión seguirá desarrollando progresivamente una política de formación profesional a partir de las diversas realizaciones existentes hasta ahora a escala de la Unión. La Comisión reconoce plenamente que los Estados miembros tienen la responsabilidad de su aplicación en este campo. La Comisión concentrará su esfuerzo en la definición de objetivos a fin de crear un marco de políticas a nivel de la Unión, esencial para proporcionar estímulo urgente a los esfuerzos de los Estados miembros y para garantizar altos niveles en toda la Unión.

11. El desarrollo de una estrategia coherente de formación, apoyado por los diversos instrumentos de que dispone la Unión, podría servir de esta manera para mejorar la eficacia de la formación y estimular los sistemas de formación nacionales, sectoriales y locales. Esta estrategia concertada, y a escala de la Unión, podría ser continuada por cada Estado miembro en las diferentes acciones nacionales y regionales de formación. Las estrategias nacionales de formación deberían ser publicadas por la Comisión a fin de fomentar el intercambio de experiencia y aprovecharlo en discusiones con las Direcciones Generales de la formación profesional y con los interlocutores sociales.

12. La Comisión tiene previsto presentar otras propuestas durante 1995, dentro del marco del artículo 127 y teniendo en cuenta las recientes decisiones sobre LEONARDO y SÓCRATES, en relación con el plan global de acción por el empleo, centradas en los siguientes aspectos prioritarios establecidos por el Libro Blanco sobre el crecimiento, la competitividad y el empleo y destinadas, en el contexto de las estructuras nacionales, a:

- *crear una garantía a escala de la Unión de que ningún joven se encuentre en situación de desempleo por debajo de los 18 años: se les deberá garantizar un lugar en el sistema de educación y de formación o en un trabajo relacionado con él, así como una colocación de formación. La contribución de la Unión es apoyar esto mediante la iniciativa "Youthstart";*
- *establecer objetivos progresivos hasta el año 2000 para la eliminación del analfabetismo básico y la falta de otras habilidades básicas en quienes han dejado la escuela;*

- *aumentar el estatus de la educación y de la formación profesional iniciales y fomentar el desarrollo de las capacidades emprendedoras de los jóvenes y de su capacidad para aprovechar las nuevas tecnologías mediante una adecuada experiencia laboral;*
- *ampliar el alcance y extensión de los sistemas existentes de aprendizaje o de otras formas afines de trabajo y de formación, en cooperación activa con los interlocutores sociales;*
- *mejorar la coordinación de la oferta de servicios de asesoramiento y de colocación, especialmente a nivel local, para proporcionar consejo sistemático a los jóvenes en cuanto a oportunidades de carrera y de trabajo;*
- *examinar maneras de introducir incentivos impositivos para que las empresas y los particulares inviertan en su formación continua, como expresión del compromiso de política pública para el desarrollo de oportunidades de aprendizaje para adultos durante toda la vida.*

13. Además, en cooperación con los Estados miembros, la Comisión revisará los acuerdos de gestión de la educación y la formación en la Unión, y establecerá modos de fomentar la cooperación y la difusión de buenas prácticas.

14. A la vez que reconoce la importancia vital de relacionar el empleo y la formación, la Comisión también es sensible al riesgo de que los planes de formación puedan convertirse en simples mecanismos de contención del paro, o de que puedan generar, si no se aplican convenientemente, abusos en forma de sustitución de parados por personas con trabajo. En términos del mercado laboral, esto representaría una infravaloración de los participantes en tales planes, lo que también tendría un efecto negativo general sobre los términos y las condiciones del empleo en todo su espectro.

15. Por último, en el cuarto programa marco se ha introducido una nueva iniciativa de investigación sobre educación y formación, con el doble objetivo de asistir a los Estados miembros en sus esfuerzos por desarrollar los nexos entre la investigación, la educación y la formación, así como sus sistemas de educación y de formación, mediante la difusión de buenas prácticas. La investigación en este campo puede brindar un valioso apoyo al incremento de los niveles de competencia de la mano de obra presente y futura.

El Fondo Social Europeo

16. En el contexto de su política de cohesión económica y social, la Unión tiene a su disposición en los Fondos Estructurales un instrumento financiero muy significativo que puede apoyar enérgicamente este proceso. Los Fondos Estructurales, y especialmente el Fondo Social, deben hacer cada vez más una contribución cuidadosamente dirigida al desarrollo de una mano de obra experta, adaptable y móvil. El desarrollo de los recursos humanos es un componente fundamental de la estrategia de la Unión para el crecimiento, la competitividad y el mayor empleo.

17. Los Fondos Estructurales, con un presupuesto de más de 141.000 millones de ecus entre hoy y 1999, proporcionarán una contribución muy substancial a la inversión en recursos humanos, la lucha contra el paro y el funcionamiento del mercado laboral. El Fondo Social Europeo, en especial, dispondrá de unos 40.000 millones de ecus durante el período que viene. Es, por lo tanto, de la máxima importancia que el año pasado el Consejo y el Parlamento aceptaran la propuesta de la Comisión para una revisión radical del fondo social para hacerlo un instrumento más efectivo y flexible.

18. A escala de toda la Unión, el Fondo Social se centra en la lucha contra el paro de larga duración y la exclusión del mercado laboral, tendiendo a garantizar que todos los jóvenes reciban la capacitación necesaria y la oportunidad de trabajar, mediante la promoción de la igualdad de oportunidades y, en el contexto del nuevo e innovador objetivo 4, ayudando a adaptar la mano de obra al cambio industrial. En un planteamiento integrado, los Fondos Estructurales hacen una contribución particularmente significativa al desarrollo de aquellas regiones que se enfrentan a problemas particulares de desarrollo, en especial regiones del objetivo 1 donde la consolidación de los servicios tecnológicos de educación y ciencia figura entre las prioridades adicionales. Además, se han creado nuevos y flexibles instrumentos estructurales para colaborar a hacer frente a los retos sociales a los que se enfrentan algunas industrias, como las pesqueras. Por otra parte se fomentará ampliamente el establecimiento de planes de formación basados en las empresas, recurriendo de modo adecuado a las posibilidades que abre el nuevo objetivo 4.

19. La Comisión está negociando actualmente marcos comunitarios de apoyo (MCA) con los Estados miembros, en los que se establecerá una estrategia para el uso de los Fondos Estructurales entre hoy y el fin del siglo. En cuanto al Fondo Social, la Comisión es favorable a un planteamiento dirigido basado en tres temas prioritarios:

- *mejorar el acceso y la calidad de la educación y de la formación inicial, especialmente a través de la puesta en práctica de "Youthstart";*
- *incrementar la competitividad y prevenir el paro mediante la adaptación de la mano de obra al desafío del cambio a través de un planteamiento sistemático de formación continua;*
- *mejorar las posibilidades de empleo de las personas afectadas por el paro de larga duración y por la exclusión, a través del desarrollo de un paquete de medidas que constituyen una vía de reinserción.*

Promover la igualdad de oportunidades de las mujeres en el mercado del trabajo es parte integrante de todos estos temas.

20. La Comisión seguirá, en asociación con los Estados miembros, intentando asegurarse de que se reafirme y se refleje la prioridad que se concederá a la inversión en recursos humanos en los MCA y los programas acordados durante el período que viene. Es también importante que los MCA y los programas adoptados ahora contengan la suficiente flexibilidad para permitir adaptar acciones y esfuerzos financieros a la aplicación en curso del Libro Blanco sobre el crecimiento, la competitividad y el empleo, lo que hará que aumente la calidad y ayudará también a reequilibrar el balance hacia una inversión más adecuada del capital humano. La Comisión, a este respecto, tomará medidas para asegurar un control sistemático, durante todo el período, para modificar los programas según sea necesario, para dar apoyo adecuado a los programas que sean más efectivos y para difundir rápidamente las experiencias y las prácticas más acertadas de la Unión.

21. También es importante garantizar una mejor coordinación entre ministerios y entre autoridades nacionales o regionales y otros agentes implicados. Se instará a los Estados miembros a que revisen los mecanismos de aplicación para aumentar la eficacia y la transparencia en la prestación de ayuda, así como para garantizar que se tengan plenamente en cuenta las implicaciones para el empleo y las capacidades al tomar decisiones sobre la financiación de infraestructuras y sobre proyectos de inversión productiva. Además de tender a una colaboración interdepartamental más estrecha en el plano nacional, es necesario realizar esfuerzos para fomentar asociaciones más amplias en las que se impliquen ONG, organismos comunitarios, autoridades locales, interlocutores económicos y

sociales y los sectores privado y público, para aportar nuevos conocimientos y experiencia.

22. La experiencia ha demostrado la importancia creciente del nivel local y de la gestión descentralizada. El desarrollo de mecanismos de aplicación que faciliten un planteamiento que parta de la base es de especial importancia para los dos nuevos temas del FSE: combatir la exclusión y promover la adaptación al cambio industrial, donde mucha de la experiencia está acumulada fuera del ámbito público. Se patrocinarán conferencias a partir de 1995, junto con un acontecimiento de nivel europeo, para subrayar de cara a la población los usos prácticos del FSE.

23. Un desafío clave para el futuro también será la inclusión en el FSE de medidas emprendidas actualmente en el marco de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero. Pueden extraerse útiles conclusiones de la experiencia adquirida con la CECA, que ha operado en colaboración muy estrecha con los interlocutores sociales y mediante cofinanciación de las industrias, en forma de contribución según la producción. Este sistema ha amortiguado el impacto social de las tremendas pérdidas de puestos de trabajo acaecidas en los últimos veinte años y más.

Iniciativas comunitarias

24. La nueva serie de iniciativas comunitarias se iniciará este año, más adelante. Se cuentan entre ellas EMPLOYMENT, cuyo objetivo principal es mejorar el acceso al trabajo de ciertos grupos desfavorecidos (como los parados jóvenes, los minusválidos, los excluidos y las mujeres) y ADAPT, que tiene como finalidad prestar asistencia a los trabajadores que corren el riesgo de verse sin empleo por causa de la reconversión industrial, para que se adapten a nuevas prácticas y métodos de trabajo. Se espera que tengan un importante efecto catalizador de los esfuerzos nacionales, regionales y locales por promover el empleo y mejorar la calidad y los niveles de la formación que se proporcione. Una característica importante de las iniciativas comunitarias será que insistirán en favorecer una fuerte dimensión transnacional e innovativa. La Comisión establecerá con todos los implicados un programa cuidadosamente construido de control y de intercambio de información, para explotar todas las posibilidades que estos programas creen.

Programa de formación comunitario

25. Por otra parte, en lo tocante a la acción al nivel de la Unión, la reciente adopción por el Consejo de la posición común respecto al programa LEONARDO proporcionará un nuevo ímpetu a la cooperación, empleando la experiencia de los programas previos que han tenido éxito (COMETT, FORCE, EUROTECNET, LINGUA y PETRA). Este programa está diseñado para promover y apoyar la calidad y la capacidad de innovación en el ámbito de la formación. Se desarrollará en sinergia con la intervención estructural de la Unión, especialmente, en lo que hace referencia al FSE, con el nuevo grupo de iniciativas comunitarias. Se tomarán medidas que asegurarán un flujo regular de información de estas diversas acciones a los Estados miembros. El Consejo tomará una decisión sobre el programa antes de finales de 1994, para que a partir de enero de 1995 la fase de cooperación en el área de la formación profesional pueda beneficiarse de todas las acciones que tengan lugar en el marco del programa LEONARDO. La aplicación de este programa se beneficiará de los vínculos más estrechos con el CEDEFOP (Centro europeo de formación profesional), especialmente en lo relativo a la producción sistemática de descripciones comparativas de los sistemas de formación.

III - FOMENTAR ALTOS ESTÁNDARES DE TRABAJO COMO PARTE DE UNA EUROPA COMPETITIVA

1. Legislar para establecer estándares más altos de trabajo y por los derechos del trabajador ha sido una parte importante de las realizaciones de la Unión en el campo social. Los objetivos clave han sido tanto asegurarse de que la creación del mercado único no trajera consigo la disminución de la presión en cuanto a las normas de trabajo o creara una distorsión de la competencia, cuanto asegurarse de que también los trabajadores participasen en la nueva prosperidad. Las principales áreas focales han sido la igualdad de tratamiento a hombres y mujeres, la libre circulación de los trabajadores, la salud y la seguridad, y -parcialmente- una ley de trabajo.

2. Desde la adopción del Acta Única Europea, el énfasis se ha desplazado de la armonización a la adopción de normas mínimas, y el 2º programa de acción social⁷ que resultó de la Carta social adoptada en 1989 preveía 21 propuestas de directiva, la mayoría de las cuales se basaban en el artículo 118A. La Comisión propuso todos éstos, 13 de los cuales se adoptaron. Quiere esto decir que se han realizado progresos importantes en materia de salud y de seguridad en el lugar de trabajo, con inclusión de las directivas sobre protección de las trabajadoras embarazadas⁸, protección de los jóvenes en el trabajo⁹, la organización del tiempo de trabajo¹⁰ que, al establecer disposiciones mínimas, ha ampliado recientemente la protección de los trabajadores. En lo que respecta a la legislación laboral, se han tomado decisiones importantes gracias a la Directiva sobre la obligación que tienen los empresarios de informar a sus empleados de las condiciones relativas al contrato de trabajo¹¹ y la enmienda de la Directiva sobre despidos colectivos¹².

3. No obstante, están pendientes varias propuestas. Cuatro de ellas, del ámbito de la salud y la seguridad, están aún en discusión en el Consejo (véase la parte C). Además, otras cuatro propuestas siguen estando pendientes de presentar ante el Consejo. Se trata de:

- i) información y consulta de los trabajadores
- ii) empleo no estándar:
 - condiciones de trabajo
 - distorsión de la competencia
- iii) colocación de trabajadores

4. En la próxima fase de política social, la Comisión cree que debería darse a estas propuestas la más alta prioridad posible para que lleguen convenientemente a término.

5. Las prioridades para el futuro, por lo tanto, serán la realización del programa de acción social

⁷ COM (89) 568 final, de 29.11.89

⁸ 92/85/CEE (D.O. nº L 348, de 28.11.92)

⁹ Com (94) 88 de 30.03.94 - texto adoptado, pendiente de publicación en el Diario Oficial

¹⁰ 93/103/CE (D.O. nº L 307, de 13.12.93)

¹¹ 91/533/CEE (D.O. nº L 288, de 18.10.91)

¹² 92/56/CEE (D.O. nº L 245, de 26.08.92)

existente, la consolidación de una buena base de normas de trabajo y la promoción de la salud y de la seguridad en el trabajo.

A - COMPLETAR EL PROGRAMA DE ACCIÓN SOCIAL EXISTENTE

Información y consulta de los trabajadores

6. En abril de 1994, la Comisión presentó una propuesta para mejorar la información y la consulta de los trabajadores de empresas de escala comunitaria conforme al artículo 2(2) del acuerdo sobre política social¹³. El Consejo de asuntos sociales del 22 de junio alcanzó una posición común respecto al texto y la Comisión espera que se adopte antes de finales de 1994. La Comisión pondrá especial cuidado en colaborar para la aplicación de la directiva y a asegurar intercambios cooperativos entre aquéllos implicados. Además:

- *una vez que esta directiva se adopte, la Comisión examinará su impacto en las siete propuestas para directivas del Consejo referentes a, o que contienen disposiciones referentes a, la información y a la consulta de los trabajadores¹⁴ que están actualmente en el Consejo de Ministros.*

Colocación de los trabajadores

7. Es urgente que se hagan progresos en este problema importante. La propuesta de la Comisión¹⁵ intenta establecer una base de normas mínimas para proteger a los trabajadores que trabajan temporalmente en otro Estado miembro. La realización del mercado único hace esto más necesario.

- *Si no puede lograrse el éxito en el Consejo sobre este texto a finales de 1994, la Comisión, sin perjuicio del marco legal, iniciará otras discusiones con los interlocutores sociales y, habida cuenta de su opinión, considerará si este problema puede ser resuelto por nuevas propuestas de acción en este campo.*

Nuevas formas de empleo

8. En los últimos cuatro años se han producido enormes progresos en el mercado del trabajo, logrados especialmente gracias a los cambios en el modelo de producción y el sector de los servicios, que han llevado a formas más flexibles de contrato de trabajo (de duración determinada,

¹³ COM (94) 134 final, de 13.04.94

¹⁴ Proyecto de Directiva sobre el Estatuto de Empresa Europea (D.O. n° C 263, de 16.10.89), proyecto de Directiva sobre los procedimientos de información y consulta de los trabajadores (D.O. n° C 297, de 15.11.80, y D.O. n° C 217, de 12.08.83), proyecto de Directiva sobre el establecimiento de un Consejo de Empresas Europeas para empresas de escala europea (D.O. n° C 39, de 15.02.91, y D.O. n° C 336, de 31.12.91), proyecto de 5ª directiva sobre la estructura de las sociedades limitadas públicas y los poderes y obligaciones de sus órganos (D.O. n° C 240, de 19.08.83), proyecto de directiva que completa el estatuto de una sociedad cooperativa europea con respecto a la implicación de los empeados (D.O. n° C 99, de 21.04.92) y proyecto de directiva que completa el estatuto de una sociedad mutua europea con respecto a la implicación de los empeados (D.O. n° C 99, de 21.04.92).

¹⁵ COM (91) 230 final, de 19.06.91

temporal y por horas). Esto es no sólo porque la dirección quiera aumentar la flexibilidad, sino también porque los trabajadores implicados muy a menudo prefieren modelos de trabajo alternativos. Si se pretende que estas formas flexibles de trabajo sean generalmente aceptadas, es importante asegurarse de que a estos trabajadores se les ofrezcan condiciones de trabajo bastante equivalentes a las de los demás trabajadores. Hay un interés general en alcanzar resultados en esta área. La Comisión reconoce que, a consecuencia de estos progresos, sus propuestas originales en este ámbito¹⁶ pueden ahora tener que reformularse. Las medidas adoptadas también necesitarán tener en cuenta los principios de la convención de la OIT sobre el trabajo por horas adoptada en junio de 1994.

- *Si no puede realizarse ningún progreso en el Consejo sobre la base de las propuestas actuales antes de finales de 1994, la Comisión iniciará consultas con los interlocutores sociales en virtud del Acuerdo de política social. En estas consultas se considerará qué otra acción podría emprenderse, incluida la posibilidad de un primer paso hacia una directiva sobre el trabajo a tiempo parcial.*
- *En este mismo contexto, la Comisión también examinará la posibilidad de una directiva marco sobre el trabajo y la familia que cubra los temas de conciliar la vida profesional y familiar, con inclusión de interrupciones de carrera tales como el permiso parental. Con tal propuesta se pretende fomentar progresivamente el desarrollo de nuevos modelos más adaptados a las cambiantes necesidades de la sociedad europea, y diseñarlos específicamente para que faciliten la plena integración de las mujeres en el mercado laboral (véase también el capítulo V). En ella se establecerían estándares mínimos dentro de un marco establecido para fomentar soluciones competitivas en un mundo cambiante. En tal caso se retirará la propuesta existente sobre la licencia parental¹⁷.*

Tiempo de trabajo

9. La directiva sobre el tiempo de trabajo, que establece disposiciones relativas a los períodos mínimos de descanso diario y semanal, a la jornada semanal máxima de trabajo de 48 horas, al permiso anual remunerado y al trabajo nocturno, se adoptó en noviembre de 1993¹⁸. Además, la Comisión ha dado mandato al Parlamento para que haga propuestas para complementar la directiva existente de modo que alcance a todos los empleados. Con tal que ciertas normas mínimas se respeten, la flexibilidad en arreglos de horario laboral debe fomentarse, particularmente a nivel de empresa, como parte del desarrollo de nuevos modelos del trabajo y para mejorar la competitividad y aumentar las posibilidades de empleo.

- *La Comisión está realizando consultas con los interlocutores sociales y/o estudios en sectores (cinco sectores del transporte más la pesca marítima) y actividades (otros trabajos en alta mar y médicos en formación) excluidos de la directiva sobre el tiempo de trabajo. La Comisión considera que los acuerdos entre los interlocutores sociales serían la mejor solución, pero si no puede alcanzarse ningún acuerdo durante 1995, se tomarán en*

¹⁶ COM (90) 228 final, de 13.08.90

¹⁷ COM (83) 686, de 24.11.83

¹⁸ 93/104/CE, D.O. n° L 307, de 13.12.93

B - CONSOLIDAR UNA BUENA BASE DE NORMAS DE TRABAJO

10. Con la realización del programa de acción social existente, se ha consolidado una base substancial de normas de trabajo en la legislación europea. La cuestión de hacia dónde dirigirse a partir de ese punto es compleja y polémica porque el problema de las normas de trabajo está en el núcleo del debate sobre la relación entre la competitividad, el crecimiento y la creación de empleo.

11. Por una parte, hay quienes arguyen que una normativa laboral excesivamente restrictiva trae consigo costes que reducen el carácter competitivo de empresas en un país o región con respecto a otras. Por otra, muchos creen que la productividad es la clave de la competitividad y que las altas normas de trabajo siempre han sido parte integrante de la fórmula competitiva.

12. La tensión entre estos dos puntos de vista ha sido muy evidente en las diversas presentaciones que la Comisión ha recibido a consecuencia del Libro Verde. Hay que decir que no hay ningún consenso claro en este punto y que los Estados miembros y otros permanecen divididos en sus opiniones sobre la necesidad de más acción legislativa en cuanto a normas de trabajo a nivel europeo.

13. Varios Estados miembros, con el apoyo en especial del Parlamento Europeo, del Comité Económico y Social y de la Confederación Europea de Sindicatos, desarrollaron la idea de ampliar la base de disposiciones mínimas vinculantes, como instrumento apropiado para ir gradualmente progresando hacia la convergencia social y económica en la Unión, teniendo en cuenta la fuerza económica y la capacidad de los distintos Estados miembros. Además de apoyar la adopción de las propuestas actuales, se presentó otra serie de áreas para la acción legislativa a nivel de la Unión. Entre ellas se incluyen:

- i) protección contra el despido individual;
- ii) protección de la vida privada de los trabajadores en especial por lo que se refiere al tratamiento de datos, incluida la recogida y la transmisión de datos de los trabajadores;
- iii) exigencia de igualdad de trato en caso de trabajo a tiempo parcial y de trabajo por contrato de duración determinada (véase más arriba la parte A);
- iv) la prohibición de la discriminación contra los trabajadores que reclaman sus derechos o se niegan a realizar tareas ilegales;
- v) el derecho al pago de salarios en días festivos y durante una enfermedad;
- vi) el derecho del trabajador a ser escuchado en asuntos internos de empresa que le afectan personalmente.

14. La Comisión está emprendiendo ya estudios detallados sobre la situación en los Estados miembros respecto a los puntos i) y ii), y espera poder publicar sus resultados en los próximos nueve meses. También fomentará el debate en el Consejo y el Parlamento, y con los interlocutores sociales, sobre estos problemas. A la luz de este debate se considerará la necesidad de propuestas para más legislación a nivel europeo en cualquiera de estas áreas.

15. Otros temas mencionados en respuestas son la prohibición de la discriminación por motivos de raza, religión, edad y discapacidad (véase el capítulo VI) y la economía sumergida. Por lo que respecta a los complejos problemas de la economía sumergida, la Comisión propone, basándose en debates del pasado, fomentar el intercambio de experiencia entre los Estados miembros con vistas a crear un nuevo impulso y esbozar posibles soluciones. A la vista de este proceso, la Comisión:

- *presentará propuestas para hacer frente al tema del trabajo ilegal, con inclusión de su relación con la inmigración ilegal.*

16. De modo más general, la Comisión cree que, en el futuro inmediato, la consolidación y la puesta en práctica de la legislación existente -en ésta y en todas las áreas- para garantizar que no haya distorsión de la competencia serán por lo menos tan importantes como la presentación de nuevas propuestas. Esta situación puede cambiar una vez que haya concluido el actual proceso de adaptación de la legislación laboral que está en curso en todos los Estados miembros. Una vez que los nuevos modelos de derechos de los trabajadores estén más claros a nivel nacional, volverá a estar de actualidad, sin duda, la cuestión de cómo apoyar mejor esto a nivel europeo. Por ello, dado que ya hace casi cinco años que se adoptó la Carta Social, la Comisión considera que es hora de mirar hacia el futuro. Por ello, pretende:

- *organizar en 1995, en colaboración con el Parlamento Europeo, una sesión conjunta para evaluar los logros, los problemas y las perspectivas tras cinco años de Carta Social. En ella se recurrirá también al informe de 1994 sobre el progreso en la vía de los objetivos del artículo 1 del Acuerdo sobre política social, que la Comisión debe elaborar en virtud del artículo 7 del Acuerdo, y que se adjuntará, a efectos prácticos, al informe sobre la aplicación de la Carta Social.*

C - PROMOVER LA SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO

17. La comunicación de la Comisión sobre seguridad, higiene y protección sanitaria en el trabajo¹⁹ establece las áreas principales para la acción por emprender hasta el año 2000.

18. Sigue siendo una prioridad fundamental la necesidad de progresar en la vía de las propuestas en materia de seguridad e higiene que se están debatiendo actualmente en el Consejo, con vistas a su adopción en 1994 y 1995²⁰. Por otra parte, tras la consulta de las instituciones de la Unión en materia de comunicación, se elaborará un cuarto programa de acción sobre seguridad e higiene en 1995. Las características clave de este programa serán:

- *un desarrollo adecuado de la legislación de la Unión habida cuenta del nuevo conocimiento o de los progresos técnicos, o para paliar defectos identificados, especialmente en relación con las situaciones de alto riesgo y los agentes nocivos;*
- *consolidación de las disposiciones existentes para reflejar los progresos científicos y tecnológicos y hacerlos más fácilmente aplicables por todos los implicados;*
- *promoción de actividades de información, educación y formación dirigidas a empresarios y trabajadores, así como de la cooperación entre Estados miembros e interlocutores sociales para mejorar la concienciación sobre los problemas de salud y seguridad;*

¹⁹ COM (93) 560 final, de 19.11.93

²⁰ Borradores de Directivas sobre seguridad e higiene en actividades de transporte (DO C 271 - 16.10.93), sobre agentes físicos (DO C 77 - 18.03.93), productos químicos (DO C 165 - 16.06.93), condiciones de desplazamiento de los trabajadores con discapacidades motoras (DO C 15 - 21.01.92) y equipos de trabajo (modificación) (COM (94) 56 final - 14.03.94).

- *promoción y desarrollo de medidas preventivas y de servicios de protección, especialmente en relación con la evaluación del riesgo;*
- *estudio de los problemas con que se encuentran las empresas, como las PYME y, en especial, grupos específicos, así como problemas relacionados con el bienestar en el trabajo;*
- *desarrollo de medidas acompañantes no de ley para promover y complementar objetivos legislativos.*

19. El Parlamento ha invitado a la Comisión a desarrollar un programa que se denominará *Safety Action for Europe* (SAFE). La Comisión se propone responder a esta petición en su cuarto programa de acción. Como se prevé en la mencionada comunicación, la Comisión también

- *realizará propuestas para desarrollar y formalizar el cometido del grupo de inspectores superiores de Trabajo.*

20. El 22 de junio de 1994 el Consejo adoptó un reglamento por el que se establece una Agencia europea para la salud y la seguridad en el trabajo, con sede en Bilbao²¹. La Agencia tendrá como tareas principales la recogida y la difusión de la información técnica, científica y económica sobre la salud y la seguridad en el trabajo, la promoción y el apoyo de intercambios de información y experiencia entre Estados miembros, organizando conferencias y seminarios, proporcionando la información necesaria para la Comisión en la preparación y la evaluación de la legislación, el establecimiento de una red que reúna las redes nacionales de los Estados miembros, y la recogida y la difusión de información sobre salud y seguridad de fuera de la Unión. La Comisión velará especialmente por que la Agencia sea operativa en 1995.

²¹ Com (90) 564 - texto adoptado, pendiente de publicación en el Diario Oficial

IV. CREACIÓN DE UN MERCADO DE TRABAJO EUROPEO

1. Uno de los grandes éxitos de la integración europea ha consistido en convertir los movimientos migratorios económicos entre Estados miembros en una libertad de movimiento basada en la libre circulación de personas que extraen sus derechos del Tratado, lo que contribuye a dar una expresión concreta y práctica a la ciudadanía europea. Este es un testimonio real de los valores inherentes al modelo social europeo y, en particular, de los derechos y responsabilidades de las personas.

2. La consecución del objetivo de la libre circulación de los ciudadanos de la Unión y, todavía más, de los inmigrantes de terceros países con residencia estable y permanente, es obviamente más difícil en una situación de alta tasa de desempleo. Esta es una realidad que no puede olvidarse, pero que hay que ver en el contexto de la tradición europea de apertura, de la capacidad de Europa para integrar a los inmigrantes en determinados momentos de la historia y de la contribución de dicha integración al éxito económico y a la vitalidad demográfica y social.

A. LIBRE CIRCULACIÓN DE PERSONAS DENTRO DE LA UNIÓN

3. El artículo 8 A del Tratado concede a cada ciudadano el derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros. En realidad, algunas personas sin recursos no pueden ejercer este derecho, sobre todo los desempleados que no reciben subsidios, los que viven de la ayuda social, algunas personas discapacitadas y los gitanos, que encuentran dificultades prácticas y administrativas para residir en el Estado miembro de su elección. Es precisa una reflexión profunda sobre el concepto de ciudadanía de la Unión a fin de reexaminar las condiciones establecidas por el derecho derivado para ejercer la libre circulación, en particular con respecto al derecho de estancia y de residencia, teniendo en cuenta también la necesidad de evitar, en la medida de lo posible, la creación de cargas financieras adicionales o irregularidades potenciales.

4. En la actualidad, la Unión se enfrenta al desafío de hacer de Europa un espacio real de libre circulación, en el que esta libertad no sólo sea un derecho legal, sino también una realidad cotidiana para la población europea. Esto requiere una interacción de las políticas más compleja que en el pasado. La libertad de circulación contribuye a conseguir los objetivos del mercado único y a la creación de un mercado de trabajo europeo más flexible y eficaz. En otras palabras, es un ejemplo claro de la integración de las políticas sociales y económicas que el debate sobre el Libro Verde ha puesto de relieve. La Comisión propone, por consiguiente:

- *revisar todos los aspectos del funcionamiento del mercado único con respecto a la libre circulación de las personas (trabajadores por cuenta propia y ajena, estudiantes, pensionistas, etc.) y creará un comité de alto nivel para evaluar los problemas existentes y proponer posibles soluciones. Dicho comité informará a la Comisión en el transcurso de 1995.*

5. En este contexto, la Comisión intentará también garantizar que se facilite información clara y accesible a las personas que quieran circular dentro de la Unión, basándose en la información que ya facilita la base de datos EURES (véase la parte C).

6. A fin de eliminar los obstáculos legales para la libre circulación de los trabajadores que todavía persisten, la Comisión hará lo posible para que se adopten las medidas propuestas en los ámbitos de la reunificación familiar, la igualdad de trato y el fomento del derecho de residencia para

los trabajadores en una situación laboral atípica²².

7. Además, la Comisión:

- *utilizará todos los medios a su alcance para garantizar la aplicación real y eficaz de la normativa, incluidos, en su caso, los procedimientos jurídicos. Los Estados miembros deberán proporcionar una adecuada formación e información a los funcionarios de todos los niveles para aligerar los procedimientos administrativos engorrosos.*
- *Evaluará las medidas ya adoptadas a nivel de la Unión sobre el reconocimiento mutuo de los títulos y la correspondencia de las cualificaciones, a fin de intercambiar experiencia e información y hacer que el proceso sea más transparente para los empresarios y los trabajadores. Además, debería considerarse la posibilidad de adoptar medidas para fomentar el reconocimiento académico de los títulos y periodos de estudio a fin de facilitar la movilidad de estudiantes e investigadores.*
- *Propondrá ampliar el sistema general de reconocimiento de los diplomas a las profesiones todavía no cubiertas y continuará evaluando las medidas ya adoptadas para facilitar la prestación de servicios mediante las profesiones reguladas ya existentes y el establecimiento de otras nuevas.*
- *Realizará propuestas adicionales con respecto a su Recomendación de 21 de diciembre de 1993²³ para resolver los problemas fiscales de los trabajadores que ejercen la libre circulación, en especial los trabajadores transfronterizos, a fin de garantizar la igualdad de trato.*

B. SEGURIDAD SOCIAL Y LIBRE CIRCULACIÓN

8. La adecuada protección por parte de las disposiciones de la Unión en el ámbito de la seguridad social es una condición previa para hacer un uso efectivo del derecho a la libre circulación y del derecho de estancia en la Unión. Sin dicha protección, las divergencias existentes entre los sistemas de seguridad social de los diversos Estados miembros afectarían negativamente a las personas que se desplazan de un país a otro. Éstas correrían el riesgo de perder total o parcialmente los derechos adquiridos o en proceso de adquisición con arreglo a la legislación nacional (por ejemplo, el derecho a pensión, al seguro de enfermedad, a las prestaciones de desempleo, a los subsidios familiares, etc.) cuando abandonaran su país para trabajar, buscar trabajo, residir o permanecer en otro lugar de la Unión.

9. En más de treinta años de actuación comunitaria en este ámbito se han eliminado muchos obstáculos a la libre circulación, pero todavía subsisten otros que hacen desistir a las personas de su ejercicio. El enfoque general adoptado no tiene por objeto la armonización de los sistemas de seguridad social de los Estados miembros, sino la coordinación eficaz de dichos sistemas en toda la Unión. La coordinación es un proceso dinámico y sin límite que refleja la rápida evolución de los sistemas nacionales de seguridad social y las necesidades cambiantes.

²² D.O. nº C 119 de 15.5.1990

²³ D.O. nº L 39 de 10.2.1993

10. A tal efecto, la Comisión propone:

- *una amplia revisión y reestructuración técnicas de la coordinación de las disposiciones de seguridad social para estar a la altura de las evoluciones y de las necesidades de la población y simplificar la normativa existente. la Comisión identificará los problemas actuales para determinar la amplitud y las repercusiones de los cambios necesarios. Este análisis servirá como base para los debates sobre la estrategia de modernización y simplificación en los que participarán los Gobiernos y los interlocutores sociales y para elaborar una propuesta concreta.*

11. Entre tanto la actuación de la Unión es también necesaria para conservar y mejorar lo logrado hasta ahora. La Comisión presentará por lo tanto propuestas legislativas relacionadas con:

- *la necesidad de mantener un nivel adecuado de protección de las personas que se desplazan de un Estado miembro a otro por lo que respecta a los regímenes profesionales y otros regímenes complementarios de seguridad social que complementan o sustituyen los regímenes obligatorios de seguridad social; Con respecto a las pensiones de jubilación, se prevé que el papel de la Unión para superar los obstáculos a la movilidad, identificados en la comunicación de la Comisión de 1991²⁴, consistirá en elaborar un marco de objetivos amplios y hacia finales de 1994 se presentará una propuesta de directiva.*
- *La coordinación de las disposiciones relativas a algunos nuevos y modernos tipos de prestaciones que los Estado miembros han establecido en los últimos años, como las ayudas para la educación y para las personas que precisan asistencia prolongada.*
- *Los ciudadanos de terceros países con residencia legal y permiso de trabajo en la Unión que, cuando se desplazan temporalmente a otro Estado miembro, encuentran muchos problemas por no estar incluidos en las disposiciones de coordinación. Como primer paso, podría reconocerse su derecho a las prestaciones necesarias de asistencia sanitaria.*
- *La necesidad de adaptar la normativa de la Unión sobre prestaciones de desempleo para personas que buscan trabajo en otro Estado miembro. La normativa existente se adoptó cuando las tasas de desempleo eran relativamente bajas y necesitan una adaptación al mercado de trabajo actual sin crear, por ello, cargas financieras o estímulos para el abuso.*
- *Soluciones a los problemas planteados por los sistemas de jubilación anticipada basados en acuerdos empresariales que no están previstos en las disposiciones de coordinación y que plantean diversos problemas, que afectan, en particular, a los trabajadores transfronterizos.*

12. Además, las disposiciones existentes sobre acceso a la asistencia sanitaria en otro país son demasiado restrictivas y ya no responden a las necesidades actuales. A fin de conseguir una utilización mayor y más eficaz de los medios existentes, la Comisión fomentará la cooperación en este ámbito entre los Estados miembros y sus instituciones correspondientes.

13. Por último, la modernización del intercambio de datos entre las instituciones de seguridad social es vital para la eficacia del sistema de coordinación en su conjunto y la prestación de un mejor servicio al público. En los próximos años, uno de los objetivos destacados de la actuación

²⁴ SEC (91) 1332

comunitaria será, por lo tanto, la continuación del establecimiento de una red telemática. Está previsto que esta red, unirá las instituciones de seguridad social de todos los Estados miembros, antes de fines de 1998.

C. EURES

14. La actual crisis económica y de empleo ha puesto de relieve la falta de un verdadero mercado de trabajo europeo. EURES (Servicios europeos de empleo) se ha creado para actuar como una agencia general de empleo europea encargada de informar, asesorar y colocar a los demandantes de empleo en Europa. Asimismo, constituye un foro de debate a nivel operativo de los problemas de empleo europeos. EURES funciona gracias a la colaboración entre la Comisión, los servicios nacionales de empleo de 16 países y otras instituciones interesadas en la movilidad laboral, por ejemplo, organizaciones empresariales, sindicatos y universidades.

15. EURES es consecuencia del deseo expresado por trabajadores y empresarios de que se aproveche el enorme potencial de un verdadero mercado de trabajo europeo, sobre todo facilitando buena información sobre las oportunidades transnacionales de empleo y contratación. Al facilitar la contratación y la experiencia transnacionales, el sistema EURES puede reducir las barreras estructurales existentes en el mercado de trabajo y contribuir a mejorar las relaciones entre formación y empleo a nivel europeo. El objetivo de EURES es también dar lugar a la aparición de ideas acertadas en un país o región que puedan aprovecharse para la solución de los problemas de otros países o regiones.

16. Ya se ha constituido el núcleo de una red de 400 asesores especializados, que se encargarán de las demandas y ofertas de empleo transnacionales y a finales de 1994 estará plenamente en funcionamiento una base de datos sobre empleos, que se complementará con una base de datos sobre condiciones de vida y condiciones laborales con información sobre el alojamiento, la legislación sobre los contratos, el sistema tributario, etc. EURES se centrará también de manera especial en la creación de verdaderas regiones transfronterizas de empleo sin fronteras en áreas de movilidad potencialmente grande.

17. Se perfeccionará este instrumento para facilitar el enlace entre otras iniciativas de la UE (por ejemplo, iniciativas de formación, iniciativas comunitarias del FSE, etc.) y el mundo del trabajo, y convertirlo en un marco de intercambio de experiencias y buenas prácticas sobre todos los temas relacionados con el empleo.

D. INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES

18. En febrero de 1994 la Comisión publicó una Comunicación sobre las políticas de inmigración y derecho de asilo²⁵ como base para un nuevo y amplio debate sobre el modo en que pueden utilizarse las posibilidades que crea el Tratado de la Unión Europea para ofrecer la necesaria respuesta coordinada y el marco que permitan orientar el trabajo futuro de la Unión.

19. En la Comunicación se subraya que la actuación en el ámbito de la política de integración continúa siendo un elemento esencial de la necesidad más amplia de fomentar la solidaridad y la integración en la Unión. Para conseguirlo, las políticas de integración deben tener por objeto la mejora de la situación de los ciudadanos de terceros países con residencia legal en la Unión, adoptando medidas dirigidas a reforzar sus derechos con respecto a los de los ciudadanos de los Estados miembros.

20. El marco de acción de la Unión que se establece en la Comunicación constituye la base del plan de actuación que permitirá a la Unión desarrollar una política migratoria activa y general. En especial la Comisión:

- *realizará a finales de 1994 una propuesta en la que se recomendará que los Estados miembros ratifiquen el Convenio internacional sobre la protección de todos los trabajadores migrantes y de los miembros de su familia, adoptada por la ONU el 18 de diciembre de 1990.*
- *Alentará a los interlocutores sociales a examinar, en el marco del diálogo social, el problema de las condiciones laborales de los ciudadanos de terceros países con residencia legal en la Unión.*
- *Finalizará en 1994 la revisión de la aplicación por parte de los Estados miembros de la Decisión del Consejo de Asociación CE-Turquía sobre la situación de los trabajadores turcos empleados en la Unión. A esta revisión le seguirán análisis semejantes de la situación de los trabajadores de países del Magreb y de países de Europa central y oriental con los que la Unión ha celebrado acuerdos.*

21. Un mercado único sin fronteras interiores que garantice la libre circulación de las personas implica lógicamente la libre circulación de todos los ciudadanos de terceros países con residencia legal a fin de realizar actividades económicas. Este objetivo debería conseguirse de manera gradual.

Como primer paso la Comisión:

- *presentará una propuesta en 1995 para asegurarse de que los Estados miembros den prioridad a los ciudadanos de terceros países con residencia legal y permanente en otro Estado miembro cuando los empleos vacantes no puedan cubrirse con nacionales de la UE o de terceros países con residencia legal en el Estado miembro de que se trate.*

22. En una etapa posterior, deberá garantizarse el acceso al empleo en respuesta a una oferta de empleo. El calendario para hacer totalmente efectivo el derecho a la libre circulación dependerá de la situación del mercado de trabajo.

²⁵ COM(94) 23 final de 23.2.1994

23. La integración efectiva en el país de acogida constituye posiblemente la prueba de fuego de la eficacia de la política de libre circulación de la Unión y es importante que las comunidades migrantes mismas tengan voz en su propio proceso de integración. Las asociaciones de inmigrantes pueden actuar a menudo como mediadores para fomentar la integración en el país de acogida. Por ello, en 1994 la Comisión iniciará:

- *una evaluación de proyectos para la integración y contra el racismo realizada por organizaciones no gubernamentales y apoyada financieramente por la Comisión a fin de elaborar directrices que puedan utilizarse a nivel nacional, regional o local.*

E. LUCHA CONTRA EL RACISMO Y LA XENOFOBIA

24. Tal como acordó el Consejo Europeo de Corfú, la Unión redoblará sus esfuerzos para desarrollar una estrategia general destinada a combatir el racismo y la xenofobia. La Comisión, por su parte:

- *continuará fomentando la creación de sistemas de control de los incidentes de hostigamiento racial, ámbito en el que varios países han realizado progresos y que está siendo objeto de debates sobre el modo en que la cooperación europea podría fomentar un mayor progreso.*
- *Aumentará la ayuda financiera existente para proyectos de lucha contra el racismo a fin de fomentar los esfuerzos nacionales y de todo tipo en este ámbito, y continuará financiando las organizaciones cuyos objetivos y programas contengan un amplio componente antirracista.*
- *En 1994 consultará a los interlocutores sociales a nivel europeo sobre la posible adopción de un código de buena práctica en el ámbito del empleo contra la discriminación racial.*

25. La Comisión insistirá también para que se incluyan en el Tratado poderes específicos para combatir la discriminación racial (véase el capítulo VI).

V - IGUALDAD DE OPORTUNIDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES

1. La Unión Europea tiene un compromiso de muchos años respecto a la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres (artículo 119 del Tratado de Roma), y ahora se reconoce ampliamente que el marco jurídico que reflejaba la política social a nivel europeo de la Unión ha sido un catalizador para cambios importantes en los Estados miembros. A su vez, la clarificación y la interpretación de la ley, generalmente a través de litigios, ha beneficiado al desarrollo de la jurisprudencia europea en materia de igualdad de oportunidades. Sin embargo, mucho queda por hacer. Sigue siendo necesario un marco jurídico fuerte, y debería haber una aplicación consistente de la legislación existente sobre la igualdad a través de la Unión.

2. El contexto económico de la política de igualdad ha cambiado extraordinariamente durante los últimos años, lo que debe reflejarse en el desarrollo de la política europea. El aumento de los índices de la actividad de las mujeres ha tenido lugar a pesar de (y paralelamente a) más altos índices de paro femenino (el 12%, frente al 9% para los hombres). La experiencia en algunos países muestra que el aumento de la actividad de las mujeres no estaba automáticamente ligada al incremento del trabajo a tiempo parcial. La dificultad de encontrar trabajo no ha desalentado a las mujeres de emprender más actividad económica, incluida la creación de empresas. Las mujeres han originado una proporción significativa de las nuevas PYME creadas en la UE en los años 80.

3. Esta adaptabilidad y creatividad de las mujeres es una fuerza que debe aprovecharse para el impulso del crecimiento y la competitividad en la UE. Los índices más bajos de actividad femenina en la UE (66%) frente a las mujeres en EE.UU., Japón y los países no comunitarios (72%) son un factor que va contra la realización de mayor competitividad, sobre todo dado el predominio actual de mujeres en niveles secundarios y superiores de educación en la UE y sus logros educativos generalmente más altos. Mayor competitividad puede lograrse también mediante la modernización de las condiciones de trabajo en puestos de trabajo flexibles y poco protegidos, mal pagados o informales, para aumentar su papel económico en la producción así como el consumo a través de un reconocimiento y una remuneración apropiados.

4. La contribución que las mujeres pueden hacer a la revitalización de la economía es una de las razones por las que la igualdad debe tenerse en cuenta en todas las políticas pertinentes fundamentales. Los esfuerzos europeos deberían redoblarse para desarrollar las acciones y las políticas que refuerzan los derechos de las mujeres y maximizan sus contribuciones potenciales. Deberían ser sostenidos por una evaluación de la economía de la igualdad de oportunidades, especialmente los costes de la no aplicación de una política de igualdad de oportunidades.

5. Las mujeres no constituyen un grupo homogéneo. Gran parte de la discriminación proviene de raíces históricas y culturales comunes y afecta a todas las mujeres. Pero también hay que orientar las políticas a las distintas necesidades y expectativas de, por ejemplo, las discapacitadas, las de más edad, las migrantes o las de minorías étnicas, las más jóvenes, o las que viven en zonas rurales o en metrópolis urbanas. En otras secciones del presente Libro Blanco se presta especial atención a la mujer.

A - ACABAR CON LA SEGREGACIÓN EN EL MERCADO DEL TRABAJO Y PROMOVER EL VALOR DEL TRABAJO DE MUJERES

6. Es probable que el equilibrio de las actividades económicas por motivos de sexo se vea profundamente afectado por el cambio económico estructural, en especial el papel cada vez mayor de los servicios, y por las nuevas tecnologías, la nueva flexibilidad de la organización de trabajo, del horario laboral, y de los contratos de trabajo que persiguen las empresas públicas y privadas. Es necesaria una acción positiva y continua para maximizar las oportunidades y reducir los peligros. Esto es especialmente cierto con respecto al trabajo doméstico y al trabajo a distancia, que ofrecen oportunidades significativas para las mujeres -que son mayoría en estas áreas laborales-, pero también hay que protegerlas del peligro de que generen peores condiciones laborales y más aislamiento para las mujeres. Hará falta evaluar nuevamente el valor concedido a las tareas desempeñadas tradicionalmente por mujeres, como la atención a los niños, a los ancianos, el trabajo en empresas familiares y la asistencia en servicios domiciliarios locales. Además, nuevas formas de organización del trabajo tenderán a crear puestos de trabajo más flexibles, no sólo para mujeres, sino también para hombres. Son precisas políticas que hagan que ambos sexos se beneficien de las potenciales ventajas de la flexibilidad.

7. Para alcanzar esto, los cambios en el lugar de trabajo deben ir acompañados por una acción para eliminar la discriminación mediante, por ejemplo, el uso de códigos de buena práctica en materia de sueldos, formación y lucha contra la segregación vertical (por ejemplo, abriendo a las mujeres todos los niveles de la jerarquía). Todas las formas de trabajo productivo de las mujeres deben ser debidamente remuneradas (mediante, entre otras cosas, la aplicación de sistemas de evaluación y clasificación del trabajo neutras en cuanto al sexo). La protección social debe garantizar una vida independiente para cada trabajador.

8. También es esencial garantizar la posibilidad real de elegir y la igualdad de oportunidades de educación y de formación profesional, así como el acceso a oportunidades de aprendizaje durante toda la vida, para maximizar las oportunidades de carrera de las mujeres. Además, hay que prestar más atención a las ventajas de integrar objetivos sociales específicos en los planes estratégicos de las empresas. Los interlocutores sociales podrían participar en la concepción de medidas para apoyar una acción positiva dentro de los sectores público y privado fomentando el uso de auditorías en materia de igualdad dentro de las empresas, utilizando objetivos flexibles y publicando los resultados; proporcionando asesoramiento práctico para ayudar a los empresarios, especialmente de las PYME, a calcular el coste y los beneficios de acciones positivas y de políticas "amistosas para las familias", así como mediante la publicación de ejemplos de las mejores prácticas en empresas europeas.

9. Por todo ello, la Comisión:

- *introducirá códigos de buena práctica en materia de igual remuneración para trabajo igual (consecuencia del Memorándum que se adoptó en junio de 1994), así como sobre la formación y la lucha contra la segregación vertical;*
- *creará medidas para favorecer la capacitación y el desarrollo de cualificaciones profesionales de las mujeres, incluyendo medidas destinadas a ayudar a las mujeres a iniciar sus propios negocios;*
- *hará propuestas para que desaparezcan las políticas discriminatorias de protección social y*

fiscal, así como para la individualización de los derechos (véase el capítulo VI);

B - RECONCILIAR LA VIDA LABORAL Y LA FAMILIAR

10. La participación cada vez mayor de las mujeres en la economía ha sido una de las características más destacadas de las últimas décadas, lo que apunta a la necesidad urgente actual, en interés de la sociedad en conjunto, de que haya un refuerzo mutuo de la vida laboral y de la vida familiar. La producción tecnológica y las tendencias de la sociedad están llevando a las empresas a la vanguardia de tales cambios sociales, incluso en algunos aspectos adelantándose a la legislación y a la política pública. Ésta última se enfrenta ahora con problemas importantes tales como la relación entre el horario laboral y el tiempo de atención a la familia. Las cambiantes tendencias demográficas implican que está cambiando, en el "orden del día" social, la responsabilidad de las personas de edad, si bien la atención a los niños sigue siendo en muchos Estados miembros el problema fundamental de los padres que trabajan. Son necesarias nuevas infraestructuras sociales para apoyar el hogar y a la familia; también hay que abordar la cuestión de cómo ayudar a las familias a hacer frente a los costes.

11. El progreso hacia otros modos de percibir las responsabilidades de familia puede ir lentamente aliviando la carga que tradicionalmente ha recaído en las mujeres, e ir permitiendo a los hombres desempeñar un papel más enriquecedor en la sociedad. Sin embargo, es precisa mayor solidaridad entre hombre y mujer para que los hombres asuman más responsabilidades en el cometido asistencial y para que la flexibilidad del empleo no lleve a nuevas presiones sobre la mujer para que ésta regrese a las filas de la población no asalariada o se vea obligada a aceptar trabajo remunerado para realizar en casa, aislada de la comunidad. Esta solidaridad será apoyada mediante la aplicación de las disposiciones de la Recomendación del Consejo de 1992 sobre el cuidado de niños²⁶, que insta a que se creen dispositivos de permisos parentales, tanto para padres como para madres, en toda la Unión. También se necesita una política de acción positiva para potenciar el proceso del cambio y promover un reparto más equitativo de las responsabilidades de los padres, que es otro de los elementos de la recomendación sobre el cuidado de niños.

12. Apoyándose en las experiencias de los Estados miembros, y al objeto de favorecer una cooperación incrementada, la Comisión:

- *se ajustará a la Recomendación sobre el cuidado de niños, evaluando su aplicación, estableciendo datos de base sobre las infraestructuras y servicios para el cuidado de niños en los Estados miembros, y buscando modos de hacer frente a las cuestiones de los estereotipos de los roles sexuales en la sociedad;*
- *emprenderá una evaluación económica tanto de la creación de empleos como del potencial de reflación de las infraestructuras y servicios de asistencia a niños y a personas dependientes; esto incluirá una evaluación del empleo de objetivos cuantitativos y cualitativos para la mejora de la asistencia a los niños, y el uso posible de instrumentos fiscales y financieros para mejorar dichos servicios e infraestructuras. A la vista de tal evaluación, la Comisión hará las propuestas adecuadas.*

²⁶ 92/241/CEE, D.O. nº L 123, de 08.05.92

C - ACELERAR LA PARTICIPACIÓN DE MUJERES EN LA TOMA DE DECISIONES

13. El papel de las mujeres en la toma de decisiones es fundamental para el progreso de la sociedad. Efectivamente, el objetivo de la igualdad entre mujeres y hombres se frustrará si no se hacen progresos mucho más rápidos en la implicación de mujeres en la toma de decisiones en todos los sectores de la sociedad. Los grandes avances obtenidos en la línea de la igualdad de oportunidades para niñas y mujeres en materia de educación han sentado la base para un paso adelante importante en la próxima década. La Comisión considera que hay necesidad de pasar ahora a la próxima fase, centrándose en la igualdad de tratamiento así como la igualdad de oportunidades no sólo en el mercado laboral sino en el conjunto de la sociedad. La experiencia muestra que una igualdad de oportunidades únicamente formal no trae consigo automáticamente la igualdad de tratamiento o una representación apropiada en los niveles de toma de decisiones. Se requiere un examen más cercano de las barreras institucionales afianzadas que inhiben o previenen la representación proporcional de las mujeres en los organismos públicos y políticos, incluidas organizaciones de los interlocutores sociales. La Unión Europea debe ejercitar el liderazgo tomando medidas concretas para aumentar el papel de las mujeres en sus propias instituciones, y debe ayudar a los Estados miembros y a otras instituciones a que progresen en la misma dirección.

14. Apoyándose en las experiencias de los Estados miembros, y al objeto de favorecer una cooperación incrementada, la Comisión:

- *continuará desarrollando la investigación, la información, la formación y las propuestas de acción sobre el aumento de la participación de mujeres en la toma de decisiones, tanto en el sector público como en el privado.*

D - PRÓXIMOS PASOS

15. La Comisión seguirá promoviendo la igualdad de oportunidades mediante programas integrados de acción. El actual, tercer programa de acción, se completará a finales de 1995. Una evaluación intermedia se publicará en la segunda mitad de 1994. A la vista de esta evaluación y del presente Libro Blanco, la Comisión:

- *publicará en 1995 un cuarto programa sobre igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, que entrará en vigor en 1996;*
- *publicará a principios de 1996 un informe anual sobre la igualdad, en el que se examinarán los avances en materia de igualdad en los Estados miembros y a nivel de la Unión, y que servirá como instrumento de seguimiento de las políticas de igualdad.*

16. Además, la Comisión:

- *insistirá para que se adopte la Directiva propuesta de permiso parental u otras medidas legislativas sobre disposiciones relativas a los permisos (véase el capítulo III);*
- *fomentará la adopción de la propuesta excepcional de directiva sobre la carga de la prueba²⁷. Si no se adopta antes de finales de 1994, la Comisión considerará retirar la propuesta y publicar una comunicación sobre procedimientos y remedios para la aplicación del artículo 119 y de las directivas sobre la igualdad (acceso a la justicia, plazos, carga de la prueba, remedios y sanciones, etc.), sirviéndose de la jurisprudencia existente en el Tribunal de Justicia;*
- *se servirá de todos los medios disponibles para garantizar la aplicación real y efectiva de todas las disposiciones legales aplicables, incluidos los procedimientos legales cuando sea necesario;*
- *tras la reciente resolución del Consejo sobre la promoción de la igualdad de oportunidades mediante los Fondos Estructurales²⁸, y de acuerdo con lo expresado por el Parlamento Europeo, desarrollará mecanismos para integrar la dimensión igualitaria en la gestión del Fondo, incluyendo las iniciativas comunitarias, mediante el uso de objetivos más precisos, recogida de datos y control de la participación de mujeres. Se establecerán criterios que puedan aplicarse de modo consistente en todos los Estados miembros para permitir la recogida efectiva de información y su comparación a nivel transnacional. El comité consultivo europeo podría desempeñar un papel clave en el establecimiento de tales criterios y en el proceso de control. Paralelamente, la Comisión fomentará por todos los medios a su disposición la adopción y la gestión adecuadas de la iniciativa comunitaria "EMPLOYMENT-NOW" ;*
- *examinará el modo de incrementar el control, por sexo, de todas las políticas pertinentes de la Unión, y hacer que sea una exigencia de su evaluación.*

17. Para profundizar el diálogo social en materia de igualdad, la Comisión propondrá que se celebren reuniones a intervalos regulares entre los interlocutores sociales y los responsables de las agencias nacionales por la igualdad representadas en el comité consultivo de igualdad de oportunidades. También fomentará contactos y consultas con organizaciones de mujeres, en el marco del forum propuesto de política social (véase el capítulo VIII).

²⁷ COM (88) 269, de 11.05.88

²⁸ Texto adoptado, pendiente de publicación en el Diario Oficial

VI - POLÍTICA SOCIAL Y PROTECCIÓN SOCIAL - UNA SOCIEDAD ACTIVA PARA TODOS

1. Las respuestas al Libro Verde dejan claro de que los sistemas tradicionales de protección social de Europa -basados en el concepto del Estado de bienestar- son una realización importante que necesita mantenerse. Pero está también claro que es necesario distanciarse de medidas más pasivas de mantenimiento de los ingresos para ir hacia medidas activas de mercado del trabajo diseñadas para asegurar la integración económica y social de todas las personas. Esto significa dar una prioridad fundamental al empleo, asegurando nuevos lazos entre el empleo y las políticas sociales mediante el desarrollo de una red de seguridad de "trampolín", y reconocer que quienes no están en el mercado del trabajo también tienen un papel útil que desempeñar en la sociedad. Si bien el modelo social europeo proporciona una buena base, necesita desarrollarse para proporcionar una nueva sinergia entre el bienestar y las funciones sociales de creación de riqueza.

2. Esto es tanto más importante cuanto que la Unión Europea experimentará cambios significativos en su estructura demográfica en el plazo de los próximos 20 años, especialmente con el envejecimiento de la población, y los sistemas de protección social necesitarán adaptarse a todos estos cambios. La proporción de los mayores de 60 años pasará de un 20% a un 23% antes de 2010, mientras que la proporción de los menores de 20 años disminuirá de un 24% a un 21% durante el mismo período. La expectativa de vida continuará aumentando, un año cada cinco años. Por ello es preciso fomentar la contribución activa y creativa de los ancianos a la sociedad. Al mismo tiempo, los modelos de familia están cambiando: cada vez se forman más familias fuera del matrimonio, se tienen hijos más tarde y las parejas son, a menudo, menos estables.

3. La Comisión está siguiendo estos cambios, y presentará informes con regularidad sobre la demografía en la UE, el primero de los cuales se publicará a finales de 1994. El principal objetivo de este informe será ilustrar las maneras en que la demografía -a corto y a largo plazo- afectará y se interrelacionará con la política social y económica.

A - MANTENER Y ADAPTAR EL MODELO EUROPEO DEL ESTADO DE BIENESTAR

4. Hace dos años, la Unión Europea acabó un período largo de discusión que culminó en la adopción por el Consejo de una recomendación sobre la convergencia de objetivos y de políticas de protección social²⁹. En esta recomendación, los Estados miembros reconocieron que un mercado único podía crearse manteniendo al mismo tiempo la diversidad de los sistemas de protección social que existen dentro de la Unión -principalmente por lo que se refiere a los arreglos para financiarlos y organizarlos- y que tendencias comparables en Estados miembros llevan a problemas y a desafíos comunes (paro, envejecimiento, cambios en las estructuras de familia, contención de costes de la atención médica, etc.). Para permitir la coexistencia de diversos sistemas nacionales y permitir que progresen en armonía unos con otros hacia los objetivos fundamentales de la Unión, los Estados miembros han acordado estimular la convergencia de sus políticas de protección social, y han fijado los objetivos comunes que actuarán como indicadores de la manera en que sus sistemas se modifican para tener en cuenta los desafíos mencionados.

5. La Comisión, a la petición del Consejo, continuará analizando el desarrollo de las políticas de protección social dentro de los Estados miembros y, en cooperación con ellos, evaluando su resultado, de modo que cada uno de ellos pueda beneficiarse completamente de la experiencia de

²⁹ 92/442/CEE, D.O. n° L 245, de 26.08.92

otros.

6. Este intercambio de experiencia se centrará en la relación entre la protección social, la promoción del empleo y la lucha contra la exclusión, y en especial en maneras de combinar el reparto de beneficios, incluida la garantía de un nivel mínimo de recursos, con una política de empleo activa. La financiación de la seguridad social, para adaptarla mejor a la promoción del empleo, es otro tema importante para el intercambio de experiencia, como también lo es la necesidad de protegerse contra posibles abusos del sistema. Además, también hay que plantearse las maneras de contener el coste de los servicios de atención médica y de adaptar los sistemas de protección social para el desarrollo de las estructuras de familia, cuando esto crea nuevas necesidades de protección social.

7. El Libro Verde abordó el problema de la transición social a la Unión económica y monetaria. La mayoría de las contribuciones recibidas tratan esta cuestión, pero muestran puntos de vista divergentes. Sin embargo, está claro que el problema de aumentar los gastos de protección social, que ascienden actualmente a un cuarto o incluso un tercio del PIB de algunos Estados miembros, plantea cuestiones importantes. Para integrar los planteamientos económicos y sociales, la Comisión por lo tanto se propone:

- *controlar los desafíos sociales a que los Estados miembros se enfrentan, por lo que se refiere al gasto de protección social, a través de discusiones conjuntas regulares con las Direcciones Generales de empleo y protección social, y mediante consultas con los interlocutores sociales y otros agentes económicos y sociales. El informe sobre la protección social en Europa desempeñará un papel clave en este control.*

8. Fundamentándose en estos intercambios de experiencia, la Comisión tomará en consideración:

- *una recomendación complementaria sobre la adaptación de los sistemas de protección social a los cambios de las estructuras familiares, concretamente mediante la individualización de los derechos y contribuciones sobre la base de una comparación de las desigualdades reales por sexo en la seguridad social;*
- *una recomendación sobre la financiación de la seguridad social, por la que se establezcan líneas directrices comunes para promover una mejor adaptación de la seguridad social a la promoción del empleo, mientras se mantienen redes de solidaridad y se permite la coexistencia de distintos sistemas nacionales;*
- *una recomendación sobre un seguro de asistencia a largo plazo para personas que se conviertan en dependientes.*

9. Por último, para asegurar la igualdad de trato a mujeres y hombres en el campo de la protección social, la Comisión propondrá:

- *una modificación de la directiva sobre la igualdad de trato en sistemas de seguridad social profesionales³⁰ conforme a la sentencia Barber, al protocolo adicional al artículo 119 del Tratado de la Unión Europea, y a las sentencias del Tribunal de Justicia posteriores a la*

³⁰ 86/378/EEC OJ N° L 225 of 12.08.86

sentencia Barber que clarifican la aplicación del artículo 119 en el campo de la seguridad social profesional.

10. También llevará a cabo su trabajo para acabar la adopción del principio de igualdad de trato en la seguridad social³¹.

B - PROMOVER LA INTEGRACIÓN SOCIAL DE TODOS

11. La marginación de grupos sociales importantes es un desafío a la cohesión social de la Unión y requiere una movilización de esfuerzos por parte de los Estados miembros y de todas las partes implicadas, y un refuerzo del núcleo de los derechos sociales. Está claro que las condiciones económicas y sociales actuales tienden a excluir a algunos grupos del ciclo de oportunidades. Las respuestas al Libro Verde confirman la necesidad de responder a este desafío y de centrarse en el bienestar de todas las personas, trabajadores y otros.

12. Ésta es no solamente una cuestión de justicia social; la Unión simplemente no puede permitirse perder la contribución de grupos marginados del conjunto de la sociedad. En un momento en que los importantes cambios tecnológicos, económicos y sociales están aumentando la inseguridad de un número cada vez mayor de ciudadanos, la Unión necesita asegurarse de que los más vulnerables (excluidos de la vida social y económica, jóvenes que no consiguen asentarse en la economía, personas en situación de desempleo de larga duración, discapacitados y personas de edad, por ejemplo) no se vean excluidos de los beneficios de -y de una contribución activa a- la fuerza económica de una Europa más integrada.

13. Mientras que la responsabilidad básica de esto corresponde a los Estados miembros, la plena cooperación entre ellos, dentro de la Unión, desempeña un papel importante. Por otra parte, el artículo 2(2) del Acuerdo sobre la política social confiere a la Unión un papel en el apoyo y la complementación de las actividades de los Estados miembros. La Comisión por lo tanto continuará desarrollando la base de la igualdad de derechos, difundiendo nuevas ideas de buena práctica, y apoyando la innovación y la experimentación, cada vez más con perspectiva transnacional, a través de los Fondos Estructurales, y especialmente del Fondo Social Europeo.

La lucha contra la pobreza y la exclusión social

14. Actualmente, con más de 52 millones de personas en la Unión viviendo por debajo del límite de la pobreza³², la exclusión social es un fenómeno endémico, proveniente de los cambios estructurales que afectan a nuestras economías y sociedades. Amenaza la cohesión social de cada Estado miembro y de la Unión en conjunto.

15. Los procesos de exclusión son dinámicos y polidimensionales en su naturaleza. Están relacionados no sólo con el paro y/o los bajos ingresos, sino también con las condiciones de

³¹ Pendiente de propuesta, COM (87) 494, de 16.10.87

³² Fuente: EUROSTAT. En esta cifra se incluyen las personas que viven en un hogar en el que el gasto por equivalente adulto está por debajo de la media nacional.

vivienda, los niveles de educación y de oportunidades, la salud, la discriminación, la ciudadanía y la integración en la comunidad local. Como consecuencia, la prevención y la lucha contra la exclusión social requiere una movilización global de esfuerzos y la combinación de medidas económicas y sociales. A nivel europeo, esto también implica también que la exclusión social debe tratarse en todas las políticas de la Unión.

16. La creación de más puestos de trabajo es un factor vital en la lucha contra la exclusión social, pero sólo tal creación -incluso en cantidad substancial- no llevará a la eliminación de la exclusión social. Desde mediados de los años 70, la acción a nivel de la Unión a través de los tres programas contra la pobreza ha enseñado varias lecciones, y es evidente la posibilidad de que tal acción tenga un efecto multiplicador. Esto se vio reforzado, por ejemplo, por la Conferencia europea de lucha contra la exclusión social celebrada en Copenhague en junio de 1993. La Comisión continuará sus esfuerzos a este respecto, y, concretamente:

- *para garantizar que el Consejo adopte el próximo programa de acción de la Unión en este campo, sobre la base de las propuestas presentadas por la Comisión en septiembre de 1993³³;*
- *proseguirá las acciones en curso, especialmente reforzando el diálogo con los organismos representativos y obrando por una declaración pública solemne contra la exclusión.*

17. Además, se requieren más esfuerzos para estimular una solidaridad a escala europea que implique a todos los agentes en la lucha contra la exclusión. Si bien la responsabilidad básica tanto de la política como de la acción recae en los Estados miembros, así como también a niveles regional y local, también se necesita una acción a escala de la Unión. La Unión debe poner de manifiesto que no calla o permanece inactiva en este tema, y que es capaz de actuar no sólo en interés de quienes tienen un empleo, sino también en interés de quienes no lo tienen y de los excluidos de la sociedad. Por otra parte, el artículo 2(2) del Acuerdo sobre política social confiere a la Unión un papel específico de apoyo y complemento de las actividades de los Estados miembros en cuanto a la integración de los excluidos del mercado laboral. Por todo ello, la Comisión considera que ésta es una buena ocasión de examinar la posibilidad de:

- *mayor acción de la Unión para la integración de los excluidos del mercado laboral, que cubra tanto las dimensiones económicas como las sociales de esta integración, proporcionando un marco jurídico para apoyar y estimular los esfuerzos de los Estados miembros.*

18. La idea de tal propuesta sería determinar objetivos y líneas directrices comunes, más que disposiciones detalladas de soluciones uniformes. Tendería a apoyar la tendencia de pasar de medidas pasivas a medidas activas de mercado laboral, aplicando la Recomendación de 1992 sobre recursos suficientes³⁴ y combinando la garantía de un nivel mínimo de recursos con una política activa que mantendría los incentivos financieros para conseguir un empleo. Esto podría incluir propuestas para la aplicación gradual por los Estados miembros de exigencias mínimas, por ejemplo, sobre la ayuda a quienes buscan un empleo para que lleguen a contribuir plenamente a la sociedad, y la integración social de quienes no pueden acceder al mercado laboral.

³³ COM (93) 435 final, de 22.09.93

³⁴ 92/441/CEE, D.O. n° L 245, de 26.08.92

19. Además, el nuevo programa de investigación y desarrollo contiene un subprograma específico sobre la exclusión social, que permitirá que se lleve a cabo la investigación sobre indicadores así como sobre el impacto de políticas en el campo de la exclusión social. Por otra parte, los Fondos Estructurales, y en especial el Fondo Social, dentro del marco del nuevo objetivo 3 y del nuevo programa comunitario de la iniciativa sobre el empleo y recursos humanos, también hacen una contribución importante a la lucha contra la exclusión.

20. La vivienda es también una cuestión clave en la lucha contra la exclusión social, y puede también ser una fuente importante de nuevos empleos. Se llevarán a cabo otros proyectos sobre temas de vivienda, en especial a través de intercambios promovidos por las reuniones regulares de ministros responsables de la vivienda y gracias a programas de intercambio desarrollados en este contexto. Estas diversas acciones serán coordinadas por la Comisión a fin de proporcionar una contribución bien estructurada y completa en este campo.

21. Además, la iniciativa Urban, adoptada por la Comisión el 15 de junio³⁵, tiende a orientar la ayuda a un número reducido de áreas urbanas, en las que un cúmulo de factores (altos niveles de paro, bajo nivel educativo, vivienda deficiente, degradación medioambiental, mucha delincuencia, etc.) tienen por resultante una mala calidad general de vida. El desempleo en las zonas urbanas pobres tiende a ser significativamente superior a las medias nacionales. Hay que hacer frente a estos problemas de modo integrado, mediante acciones concertadas por las autoridades nacionales y municipales. De la misma manera, la Iniciativa de desarrollo rural (LEADER II) tiende a combatir el problema al que se enfrentan las comunidades rurales, en casos en que una estrategia global de desarrollo, basada en los esfuerzos combinados de los interlocutores locales y en el desarrollo de sus capacidades, ha demostrado dar sus frutos.

Promover la integración social de los minusválidos

22. Más del 10% de la población total de la Unión Europea tiene discapacidades. Las necesidades de cada minusválido pueden variar considerablemente en función de la naturaleza de su discapacidad, junto con factores tales como su experiencia previa, su nivel de habilidad, y sus circunstancias personales. A menudo hay que adaptar la ayuda a la gravedad de una discapacidad. Sin embargo, como grupo, los discapacitados se enfrentan, sin duda, a una gama amplia de obstáculos que les impiden alcanzar una integración económica y social completa. Hay por lo tanto una necesidad de incorporar el derecho fundamental de la igualdad de oportunidades a las políticas de la Unión.

23. Han constituido una considerable ayuda el Fondo Social Europeo, la iniciativa HORIZONT y el programa de acción HELIOS para apoyar y promover la formación de los minusválidos a fin de permitirles que incorporarse o volver al mercado del trabajo. El objetivo de esta ayuda es demostrar que ayudar a las personas a desarrollar sus capacidades no sólo es beneficioso para ellas mismas, sino también para el conjunto de la sociedad. La Comisión:

- *se basará en la experiencia positiva del Foro europeo sobre discapacidades para garantizar, mediante mecanismos adecuados, que se tomen en consideración las necesidades de los minusválidos en la legislación, los programas y las iniciativas que les conciernen. Aquí se*

³⁵ D.O. n° C 180, de 01.07.

incluye garantizar que los programas de la Unión sean, en la mayor medida posible, accesibles a los minusválidos, y que se fomente que éstos participen en aquéllos;

- *elaborará un instrumento adecuado para reforzar las normas estándar de la ONU sobre la igualdad de oportunidades para personas discapacitadas;*
- *como parte de un proceso para animar a empresarios modelo, preparará un código de buena práctica en relación con sus propias políticas y prácticas en materia de personal, y fomentará las discusiones dentro del marco del diálogo social sobre cómo podría ampliarse más dicho modelo.*

24. También examinará cómo la acción de la Unión puede contribuir a la cuestión clave de un mejor acceso a medios de transporte y a edificios públicos, y hará presión para la adopción de la directiva propuesta sobre las condiciones de desplazamiento de los trabajadores con discapacidades motoras³⁶.

El papel económico y social de las personas de edad avanzada

25. Los intereses de los ciudadanos ancianos de hoy -y de mañana- van más allá de los temas tradicionales de pensiones y de servicios asistenciales, aun cuando estos ámbitos de acción sigan siendo vitales. El desafío es mayor: mantener un alto nivel de integración de la población de más edad, a medida que Europa envejece.

26. Lograr esto requerirá nuevos esquemas mentales en muchos temas que por ahora se daban por supuesto, como por ejemplo los modelos tradicionales de carrera, la edad de jubilación y el papel de la familia nuclear y ampliada. Hay que tener en cuenta también el hecho de que las mujeres son mayoritarias entre los ancianos, y que las mujeres de esta edad generalmente tienen rentas mucho más bajas. El Año europeo de la tercera edad y la solidaridad entre las generaciones, 1993, puso de relieve cómo pueden promoverse nuevas ideas y prácticas a nivel europeo. Para proseguir este trabajo, la Comisión presentará en breve una propuesta de:

- *decisión para otras acciones a escala de la Unión que ayuden a hacer frente a los desafíos de un envejecimiento de la población que cubran, en especial, el papel y la contribución de la población jubilada activa.*

Igualdad de oportunidades para todos

27. Algunas de las contribuciones al Libro Verde -entre otras, las del Parlamento, las del Comité Económico y Social y las de la C.E.S.- instaban a la Comisión a seguir emprendiendo acciones concretas para luchar contra la discriminación debida a causas de raza, religión, edad y discapacidad. Si bien los Tratados, en su estado actual, no conceden competencias específicas en materia legislativa en este terreno, es ésta una omisión que cada vez resulta más difícil justificar en la Europa actual. La Unión tiene que actuar para ofrecer garantías a todos frente al miedo de la discriminación, si quiere hacerse realidad la libre circulación al interior del mercado único. Por ello, además de lo que ya existe en estos ámbitos (véase lo que acabamos de exponer y el capítulo IV),

³⁶ COM (90) 588, de 28.02.91

la Comisión considera que la próxima vez que se revisen los Tratados habrá que tener muy seriamente en cuenta la introducción de una referencia específica sobre la lucha contra la discriminación por motivos de raza, religión, edad y discapacidad. Teniendo esto en mente, la Comisión emprenderá otros trabajos destinados a demostrar la plusvalía de acciones específicas a escala de la Unión en este campo, como complemento natural de lo que puede conseguirse a nivel nacional, regional o incluso local.

VII. ACTUACIÓN EN EL ÁMBITO DE LA SALUD PÚBLICA

1. Tanto el presente Libro Blanco como el anterior Libro Verde se refieren a las relaciones importantes entre la salud pública y la política social y medioambiental. Dichas relaciones incluyen los efectos negativos de la pobreza, el desempleo y la exclusión social sobre la salud; la presión creciente sobre los sistemas de seguridad social debidos a la evolución demográfica; el papel de los programas sanitarios de prevención y rehabilitación para favorecer la integración social; los efectos de las condiciones medioambientales sobre la salud pública y los problemas y necesidades sanitarios específicos debidos al aumento de la movilidad dentro de la Unión y a la inmigración.

2. En su Comunicación sobre el marco de acción en materia de salud pública³⁷, la Comisión describe los problemas sanitarios y afines con los que los Estados miembros se enfrentan en la actualidad y establece un modo de aplicación de las disposiciones de los artículos 3 (0) y 129 del Tratado.

3. Tras una evaluación del alcance de la acción a nivel comunitario, la Comunicación plantea la posibilidad de realizar programas plurianuales en algunos ámbitos. La Comisión ha adoptado propuestas de decisión sobre tres de estos programas, que habrán de ser debatidas en el Consejo y el Parlamento con arreglo al procedimiento de codecisión para su puesta en práctica en 1995. Estos programas son los siguientes:

- el cáncer
- la promoción, información, educación y formación sanitarias
- la prevención de la drogodependencia³⁸.

4. La Comisión tiene previsto presentar otros programas sobre el SIDA y otras enfermedades trasmisibles, así como sobre indicadores y datos sanitarios, incluidos, de manera prioritaria, el control y la vigilancia de las enfermedades. Se está pensando también en la posibilidad de presentar otros programas en ámbitos como los de los accidentes y las lesiones, la contaminación y las enfermedades relacionadas con ella, y las enfermedades poco comunes.

5. La Comisión ha creado también un grupo interdepartamental sobre la salud encargado de velar, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 129, por que las políticas desarrolladas en otros sectores tengan plenamente en cuenta los requisitos de protección de la salud.

6. Al formular y llevar a cabo la acción comunitaria, la Comisión tendrá plenamente en cuenta los vínculos con otros ámbitos e intentará conseguir la máxima sinergia entre las medidas sociales y sanitarias, sin dejar de respetar las diferencias de estructura, organización y aplicación de los dos ámbitos.

7. Habida cuenta de la experiencia en la puesta en práctica del objetivo de la Unión de protección de la salud, la Comisión considerará qué otras acciones pueden ser necesarias. En particular,

³⁷ COM (93) 559 final de 24.11.1993

³⁸ COM (94) 83 final de 29.3.1994
COM (94) 202 final de 1.6.1994
COM (94) 234 final de 8.6.1994

responderá a las peticiones de los Estados miembros y facilitará la cooperación entre ellos en ámbitos como los de las opciones fundamentales de salud, la prestación de servicios y las nuevas tecnologías relacionadas con la salud. Un ámbito especial que ha de tenerse en cuenta es la ayuda a los Estados miembros para que puedan responder a problemas sanitarios como el mayor acceso a los servicios e instalaciones debido al aumento de las posibilidades de movilidad dentro de la Unión.

VIII. SINDICATOS, ORGANIZACIONES EMPRESARIALES Y ORGANIZACIONES DE VOLUNTARIOS COMO INTERLOCUTORES DEL PROCESO DE CAMBIO

1. Los problemas planteados en el Libro Verde y las respuestas dadas a ellos por todas las partes no dejan duda sobre la necesidad de alcanzar un consenso si se quieren llevar a la práctica efectivamente las reformas sociales. Además, en una Europa que cambia rápidamente resulta difícil que el proceso legislativo esté a la altura de los acontecimientos. La internacionalización de las fuerzas impulsoras del cambio (económicas, sociales y demográficas) habla también en favor de la adopción de nuevos mecanismos que, en colaboración con el legislador, permitan a la legislación y a las normativas estatales encontrar su lugar apropiado.

2. Las tradiciones históricas y culturales de los Estados miembros han permitido construir un modelo social europeo de consenso en el que se conjugan la eficacia económica y la solidaridad social. Los interlocutores sociales han desempeñado un papel fundamental en este proceso tanto mediante la cooperación entre el Estado, los empresarios y los sindicatos sobre las políticas económicas y sociales como mediante el establecimiento de relaciones contractuales entre empresarios y sindicatos. En particular, los convenios colectivos han demostrado ser un instrumento flexible para alcanzar el consenso, favorecer una distribución equitativa de los resultados del progreso económico y adaptaciones no problemáticas a las transformaciones del proceso productivo y al cambio social. Así, por ejemplo, en las industrias CECA (carbón y siderurgia), en las que dichos cambios han sido numerosos, se han puesto en práctica medidas sociales activas y pasivas mediante consultas sectoriales y de manera consensuada. La alta tasa de desempleo muestra la necesidad de que los interlocutores sociales insistan más, en los procesos de negociación colectiva, en la reintegración de los desempleados. Asimismo, en todos los Estados miembros las numerosas organizaciones de voluntarios y asociaciones de solidaridad desempeñan un papel importante.

3. Los cambios estructurales importantes a los que actualmente se enfrenta la Unión plantean nuevos problemas para este sistema. El desarrollo de la legislación laboral comunitaria se enfrenta ahora a la necesidad de encontrar mecanismos nuevos y más flexibles de regulación social que puedan adaptarse a la rapidez y extensión de dichos cambios. Esto requiere buscar una nueva complementariedad entre legislación y convenios colectivos, una mayor participación de los interlocutores sociales en la preparación de las medidas que se debatan a nivel de la Unión y a nivel nacional, y una mayor cooperación entre las organizaciones de empresarios y de trabajadores. Los ajustes sociales correspondientes requerirán también la plena participación de las organizaciones de voluntarios y otras organizaciones representativas.

A. FOMENTAR Y FORTALECER EL DIÁLOGO SOCIAL

4. La cooperación existente entre empresarios y trabajadores se ha visto consolidada por el nuevo marco establecido en el Acuerdo sobre la política social. En este Acuerdo se reconoce y formaliza la doble función del diálogo social; la consulta a los interlocutores sociales a nivel de la Unión y su derecho a negociar acuerdos que pueden tener carácter de ley o solamente obligar a las partes firmantes. A partir de ahora la normativa social europea puede basarse en la iniciativa legislativa de las instituciones de la Unión y en los convenios colectivos suscritos por los interlocutores sociales. Este proceso, que necesita evolucionar y desarrollarse con el tiempo, hará posible el establecimiento de una nueva cooperación entre los agentes económicos y sociales, permitiendo la adaptación efectiva al cambio estructural.

5. La Comisión presentó una Comunicación sobre el funcionamiento de estos nuevos procedimientos³⁹. El mensaje clave de la Comunicación es que, aunque ya se han establecido algunos elementos del diálogo social a nivel europeo, su evolución hacia un sistema orgánico y estructurado de relaciones laborales dentro de la Unión todavía está por completar.

6. Con respecto a las estructuras, todavía es preciso actuar en una serie de temas. En concreto, es preciso reestructurar los comités consultivos existentes para tener en cuenta algunos nuevos elementos, como la ampliación de la Unión con la adhesión de nuevos miembros, la composición de las delegaciones de interlocutores sociales y el tema de la representatividad, la relación entre la legislación y los convenios colectivos y entre la consulta y la negociación.

7. Por tanto, la Comisión presentará propuestas de decisión dirigidas a reexaminar:

- *el mandato y la composición del Comité permanente sobre el empleo a la luz de la aplicación del Acuerdo sobre la política social. Se estudiará la posibilidad de darle una nueva función, convirtiéndolo en un Comité permanente sobre el empleo y la política social;*
- *El número, mandato, alcance y composición de los comités sectoriales del diálogo social. Se mejorará la relación con los comités consultivos interprofesionales existentes o reforzados.*

8. El fomento del diálogo social a nivel europeo se apoya necesariamente en primer lugar en las organizaciones de interlocutores sociales mismas. La contribución de la Comisión a este proceso está basado en los siguientes objetivos: el apoyo equilibrado de las partes; la formación e información sobre cuestiones europeas; la ampliación de los resultados del diálogo social europeo a nivel nacional y la relación entre los distintos niveles de diálogo.

9. A fin de ayudar a los interlocutores sociales a ampliar el diálogo social, la Comisión tiene la intención de presentar:

- *un documento de debate sobre el desarrollo del diálogo social centrado en el apoyo equilibrado de las partes y en la aplicación de los artículos 3 y 4 del Acuerdo sobre la política social.*

10. Este documento incluirá, entre otras cosas, las siguientes propuestas: la creación de un centro europeo de formación sobre las relaciones laborales; la racionalización del apoyo financiero a los interlocutores sociales a fin de reforzar la acción destinada a asegurar el apoyo equilibrado a ambas partes del diálogo social; un programa de difusión y concienciación sobre el diálogo social a nivel europeo a fin de extenderlo al nivel nacional. Esto implicará la promoción de reuniones, seminarios, estudios, publicaciones (dictámenes conjuntos, acuerdos, etc.) e intercambios a nivel de la Unión y a nivel nacional e interregional.

11. De manera más general, la Comisión cree que, para responder a los cambios actuales del mercado de trabajo, el diálogo podría ampliarse provechosamente de varias maneras. En este contexto presentará propuestas para:

- *hacer ver a los interlocutores sociales a nivel europeo que la búsqueda de niveles de empleo*

³⁹ COM (94) 600 final de 14.12.1993

elevados puede ser parte integrante de la mejora de la productividad. Para mantener y mejorar los niveles de empleo en una economía mundial competitiva, Europa necesita que los interlocutores sociales se comprometan a conseguir procesos de producción de calidad muy productivos.

Esto incluiría aspectos como el acceso a la formación continua de todos los trabajadores (incluidos los directivos), nuevos mecanismos para garantizar la participación de los trabajadores y la plena utilización de las posibilidades de las nuevas tecnologías. Debería prestarse especial atención a los problemas prácticos que la adaptación a un entorno empresarial rápidamente cambiante plantea a las empresas muy pequeñas.

- *Fomentar la participación de los interlocutores sociales a nivel europeo en acciones destinadas a responder al problema de las condiciones laborales de los ciudadanos de terceros países con residencia legal en la Unión y de la posible adopción de un código de buena práctica para el empleo contra la discriminación racial (véase el capítulo IV), diseñar medidas para apoyar una acción positiva en favor de las mujeres en los sectores público y privado (véase capítulo V), animar a empresarios ejemplares a ayudar a los minusválidos en el trabajo (capítulo VI) y solucionar nuevos problemas importantes como la conciliación de la vida laboral y familiar, la exclusión y el envejecimiento de la población.*

B. AMPLIACIÓN DEL PAPEL DE LAS ORGANIZACIONES DE VOLUNTARIOS

12. El papel fundamental que desempeñan el consenso y los convenios colectivos entre empresarios y sindicatos en el modelo social europeo no debe hacer olvidar que las organizaciones de voluntarios y otras organizaciones representativas tienen derecho a ser consultadas por la Unión y a desempeñar el papel que les corresponde en el proceso de cambio. Por esta razón, debe diferenciarse claramente entre los procesos de negociación establecidos con arreglo al Acuerdo sobre la política social y las consultas que la Unión Europea debe llevar a cabo para dar respuesta a problemas sociales que no pueden solucionarse a través de convenios colectivos. En relación con problemas como la exclusión, el racismo, la evolución demográfica y el envejecimiento de la población, la Unión deben establecer relaciones de cooperación con un grupo más amplio de instituciones, que incluirán a empresarios y sindicatos teniendo en cuenta su función cívica y no su actuación como partes de la negociación colectiva.

13. Además del fortalecimiento del diálogo social, el Libro Verde planteaba la cuestión de la necesidad de "un foro apropiado para el debate en el que puedan discutirse abierta y democráticamente los problemas estratégicos de la sociedad europea". Las respuestas a esta cuestión son diversas. Aunque, dada su intención de fomentar el proceso de acuerdos colectivos entre los interlocutores sociales, la Comisión no considera adecuado para el diálogo social propiamente dicho asumir esta función, está de acuerdo con que son necesarios mecanismos apropiados asociar a otras organizaciones pertinentes en la evolución de la política social europea. Esto está de acuerdo con la declaración del Tratado de la Unión Europea relativa a la cooperación con las asociaciones de solidaridad.

14. La Comisión propone, por tanto:

- *crear un Foro para el debate y discusión de los problemas de política social, de acuerdo con lo señalado en la conferencia sobre el Libro Verde, que tuvo lugar en mayo de 1994. Este Foro se convocaría cada 18 meses y en él participaría el mayor número posible de*

organismos interesados. La primera reunión se celebrará en octubre de 1995.

IX. COOPERACIÓN INTERNACIONAL - EL PAPEL DE LA POLÍTICA SOCIAL EUROPEA

1. El modelo social europeo no está libre de influencias externas procedentes de otras partes del mundo y no puede ignorarse que la consecución en Europa de un equilibrio razonable entre creación de riqueza, libertad y justicia social atrajo a los pueblos de Europa central y oriental y contribuyó a la caída del comunismo. Aunque las rigideces europeas fueron objeto de duras críticas por parte de Estados Unidos en el periodo posterior a la crisis del petróleo, en el actual debate entre Estados Unidos y la Unión europea (por ejemplo, en la cumbre del G7 sobre el empleo) se reconoce que puede aprenderse mucho del compromiso europeo con un alto nivel de protección social. Por otra parte, el modelo socioeconómico japonés, que ha sido tema de debate en Europa, está evolucionando hacia un nuevo equilibrio entre seguridad y flexibilidad.

A. COOPERACIÓN BILATERAL Y MULTILATERAL

2. El hecho de que en la actualidad la política social europea esté surgiendo de manera creciente en el contexto de las relaciones exteriores de la Unión se debe no sólo a la interacción entre diversos modelos socioeconómicos, sino también a la circunstancia de que la competitividad mundial tiene cada vez más un carácter socioeconómico. Por ello, la Comisión tiene previsto:

- *sistematizar el intercambio y los contactos con otros países industrializados; ya existe un programa de intercambio de experiencia con Japón y se profundizará el diálogo con Estados Unidos en materia social. La Comisión quiere también estrechar los vínculos con organizaciones internacionales como la OCDE, la OIT, el Consejo de Europa y las Naciones Unidas.*

3. La Cumbre mundial sobre el desarrollo social, que se celebrará en marzo de 1995 bajo los auspicios de la ONU, es una prueba de la importancia que se concede a la consideración conjunta de las repercusiones sociales de la evolución y transformación mundiales. La cumbre será un foro de debate importante y tendrá como temas centrales el empleo, la integración social y la reducción de la pobreza.

- *Habida cuenta de su trabajo sobre el Libro Blanco sobre el crecimiento, la competitividad y el empleo y, de manera más amplia, por los valores inherentes al modelo social europeo, la Comisión contribuirá de manera especial a dichos debates.*

4. La Comisión prevé también:

- *continuar su ya dilatada cooperación con la Organización Internacional del Trabajo.*

En este contexto será importante encontrar una solución aceptable para resolver de manera constructiva las cuestiones pendientes sobre la participación de la Comunidad y los Estados miembros en la Conferencia Internacional del Trabajo, reconociendo que el carácter tripartito de este organismo requiere una actitud especialmente cuidadosa por parte de la Unión.

5. En el camino hacia la ampliación en 1995, la Comisión:

- *continuará también desempeñando un papel activo para garantizar la cooperación sobre la*

B. RELACIONES CON LOS PAÍSES DE EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL

6. La unión ha participado activamente en la ayuda al proceso de transición en Europa central y oriental a través del programa PHARE y ha celebrado acuerdos con la mayoría de los países afectados. Dos de ellos (Hungría y Polonia) están ya en vigor y estos países han solicitado su adhesión a la Unión. En junio de 1993 el Consejo Europeo de Copenhague aprobó el objetivo de su futura integración. Esto significa que debe intensificarse la cooperación política entre las dos partes de Europa y que la ayuda técnica y financiera de la Unión en el marco del G24 necesita responder a los requisitos de dicha cooperación política a nivel europeo.

7. Con respecto a los aspectos sociales de la transición, es preciso tener en cuenta de nuevo los importantes problemas sociales que han surgido (en especial, las altas tasas de desempleo, la pobreza y la exclusión social) y que tienen también, por supuesto, importantes repercusiones políticas. Estos países necesitan políticas socioeconómicas dirigidas a sociedades activas, competitivas y justas que hagan el mejor uso posible de sus principales ventajas comparativas en la economía mundial. El programa PHARE ha comenzado a apoyar las realizaciones institucionales en este sentido, por ejemplo, el apoyo al desarrollo regional para fomentar un enfoque integrado de la reconversión industrial, el apoyo para construir una sociedad civil autónoma, las estructuras de diálogo social y el fomento de las PYME y de los programas locales de creación de empleo.

8. Ha llegado, por tanto, el momento de entablar un debate político bien centrado entre la UE y los países de Europa central y oriental sobre algunos temas sociales. Utilizando plenamente las estructuras y mecanismos existentes creados por los acuerdos europeos, una de las tareas de la Comisión será:

- *ayudar a dar respuestas a las dificultades más acuciantes (repercusiones sociales de la reestructuración industrial, aplicación de las políticas de empleo, lucha contra la pobreza y la exclusión social, establecimiento de sistemas de seguridad social, etc.) y organizar la cooperación con la ayuda y el apoyo de los Estados miembros.*

C. CUESTIONES SOCIALES EN RELACIÓN CON EL COMERCIO INTERNACIONAL

9. Por lo general los comentarios sobre el Libro Verde aprueban la idea de que es necesario un debate sobre la normas sociales precisas para complementar el comercio. La Unión reconoce que otras regiones pueden necesitar competir con costes laborales más bajos basados en salarios inferiores, jornadas laborales más prolongadas y condiciones laborales más difíciles, pero el hecho de que la explotación de los trabajadores se convierta en un instrumento de competencia internacional no redundará en beneficio de la cooperación internacional. Aunque el enfoque proteccionista debe rechazarse por razones de principio, es beneficioso para todos que el progreso social se convierta en un objetivo político generalmente aceptado a medida que se mejoran las economías. Por ello, se propone un planteamiento multilateral, progresivo y polifacético, basado en la cooperación y en los incentivos positivos para el progreso social en los países menos desarrollados.

10. Un importante elemento de este planteamiento son las directrices del Sistema de Preferencias Generalizadas, recientemente adoptadas, que incluyen incentivos especiales, entre ellos la cláusula

social. Esta tiene por objeto garantizar el fomento de la mejora de la calidad ayudando a los países desarrollados a afrontar los costes adicionales de las políticas sociales más avanzadas, en especial el derecho de asociación y de negociación colectiva y la prohibición del trabajo infantil.

11. Otra contribución importante a esta orientación positiva de la política exterior comunitaria es el fomento de la cooperación y la ayuda económicas de la Unión Europea, por ejemplo a Europa central y oriental, que debería reconocer la dimensión social del progreso económico y la necesidad de establecer niveles sociales más altos cuando sea posible.

12. Además, la Comisión considera que la futura Organización Mundial del Comercio, que desempeñará un papel importante en su calidad de foro de debate de cuestiones comerciales, debe abordar el tema sin demora para que el respeto de los derechos básicos - en especial el derecho de asociación y de negociación colectiva, el trabajo forzado y el trabajo infantil - se refleje en las decisiones adoptadas. En sus conclusiones, el Consejo Europeo de Corfú señaló que la Unión Europea desempeñará una función activa en los esfuerzos para garantizar que la nueva Organización Mundial del Comercio pueda desempeñar de manera efectiva su función de garantizar el respeto de las normas establecidas conjuntamente y fomentar el progreso en la lucha contra las condiciones desleales de comercio, y que también deberán debatirse en este contexto los aspectos medioambiental y social.

X. HACIA UNA APLICACIÓN MÁS EFICAZ DE LA LEGISLACIÓN COMUNITARIA

1. El presente Libro Blanco ha mostrado ya lo mucho que la Unión ha realizado ya en el ámbito social en términos de acción legislativa. Pero para que esta legislación tenga un impacto real sobre la situación de las personas en Europa, no sólo es necesario garantizar su adopción, sino también su aplicación adecuada. En el pasado, esto ha planteado problemas en algunos ámbitos y la Comisión hará lo posible para que en el futuro se preste mayor atención a la aplicación y al cumplimiento efectivos de la legislación comunitaria.

A. TRANSPOSICIÓN Y APLICACIÓN DE LAS DIRECTIVAS

2. Con arreglo al artículo 155 del Tratado, la Comisión "velará por la aplicación de las disposiciones del presente Tratado, así como de las disposiciones adoptadas por las instituciones en virtud de este mismo Tratado".

3. Las directivas requieren su incorporación a la legislación nacional y el primer paso de este proceso es la notificación de los Estados miembros a la Comisión sobre las medidas que se han adoptado para aplicar la legislación comunitaria adoptada. La Comisión considera que debe mejorarse el actual nivel de cumplimiento y transposición de la legislación de la Unión, que figura en el cuadro 1.

4. La situación de la transposición es especialmente preocupante con respecto a la legislación sobre salud y seguridad derivada de la Directiva marco sobre salud y seguridad. El 30 de junio de 1993 sólo un Estado miembro había incorporado a su legislación todas las directivas que están en vigor y cinco no habían comunicado todavía las medidas adoptadas para incorporar la propia Directiva marco (Véase el cuadro 2). Durante 1994 la Comisión, además de iniciar la acción jurídica cuando ha sido necesario, ha celebrado una serie de reuniones bilaterales para debatir los problemas de la transposición de dichas directivas y alentar a que se resuelvan. La Comisión continuará haciendo todo lo posible por que se incorpore rápidamente toda la legislación del ámbito social.

5. Una vez comunicadas las medidas nacionales de transposición, la Comisión realiza un análisis detallado para comprobar la conformidad de la legislación nacional con la adoptada por el Consejo y prepara un informe de aplicación teniendo en cuenta las nuevas reuniones multilaterales y bilaterales con los Estados miembros que sean precisas. Estudia también las quejas recibidas sobre las medidas nacionales que se han adoptado y colabora estrechamente con el Defensor del Pueblo europeo, la Comisión parlamentaria de peticiones y la Comisión temporal de investigación en la investigación de las infracciones y casos de mala administración alegados en relación con la aplicación de la legislación comunitaria.

CUADRO 1: SITUACIÓN DE LA TRANSPOSICIÓN DE LAS DIRECTIVAS APLICABLES A LA POLÍTICA DE EMPLEO Y A LA POLÍTICA SOCIAL⁴⁰

Estados miembros	Directivas aplicables a 31.12.1993	Directivas sobre las que se han notificado las medidas adoptadas hasta el 31.12.1993	%
Bélgica	37	28	76
Dinamarca	37	32	86
Alemania	38 ⁴¹	27	71
Grecia	36 ⁴²	24	67
España	37	25	68
Francia	37	29	78
Irlanda	37	32	86
Italia	37	21	57
Luxemburgo	37	22	59
Países Bajos	37	26	70
Portugal	36 ⁴³	33	92
Reino Unido	37	34	92

Nota: El cuadro 1 afecta a las directivas: 68/360, 75/117, 75/129, 76/207, 77/187, 77/576, 78/610, 79/007, 79/640, 80/987, 80/1107, 82/130, 82/605, 83/477, 86/188, 86/378, 86/613, 88/035, 88/364, 88/642, 89/391, 89/622, 89/654, 89/655, 89/656, 90/239, 90/269, 90/270, 90/394, 90/659, 90/679, 91/269, 91/322, 91/382, 91/383, 91/533, 92/041, 92/057

⁴⁰ 11º Informe anual sobre la aplicación de la legislación comunitaria

⁴¹ La Directiva 90/659 establece medidas transitorias en el ámbito de la salud y de la seguridad de los trabajadores a raíz de la unificación alemana y , por tanto, sólo es aplicable en Alemania.

⁴² La Directiva 91/382 entrará en vigor en Grecia el 1.1.1996

⁴³ La Directiva 90/679 entrará en vigor en Portugal el 28.11.1995

CUADRO 2: SITUACIÓN DE LA TRANSPOSICIÓN DE LA LEGISLACIÓN SOBRE SALUD Y SEGURIDAD DERIVADA DE LA DIRECTIVA MARCO

Directivas	B	DK	D	E	F	GR	IRL	I	L	NL	PT	RU
89/391 Marco	I	I	N	N	I	N	I	N	N	I	I	I
89/654 Lugar de trabajo	I	I	N	N	I	31.12. 1994	I	N	N	I	I	I
89/655 Equipos de trabajo	I	I	N	N	I	N	I	N	N	I	I	I
90/656 Equipos de protección individual	N	I	N	N	I	N	I	N	N	I	I	I
90/269 Manipula- ción manual de cargas	I	I	N	N	I	N	I	N	N	I	I	I
90/270 Equipos con pantalla de visualización	I	I	N	N	I	N	I	N	N	I	I	I
90/394 Agentes carcinógenos	I	I	I	N	I	N	I	N	N	I	I	I
92/679 Agentes biológicos	N	I	N	N	I	N	N	N	N	N	28.12. 1995	N
92/57 Construc- ción	N	I	N	N	I	N	N	N	N	N	N	N
92/58 Señales de seguridad	N	N	N	N	I	N	N	N	N	I	N	N
93/88 Agentes biológicos (enmienda)	N	I	N	N	I	N	I	N	N	N	31.12. 1995	N

I Incorporación en la legislación nacional notificada

N No notificación de incorporación en la legislación nacional

6. También es fundamental la participación de los interlocutores sociales en la aplicación de la legislación. La Comisión apoyará esta participación y, en particular, intentará resolver, cuando sea adecuado, el problema de la aplicación de las directivas mediante convenios colectivos en aquellos Estados miembros sin tradición legislativa de convenios colectivos con efecto "erga omnes". La

Comisión velará por que los acuerdos sobre la transposición de las directivas contengan una referencia a ellas y debatirá con los interlocutores sociales los proyectos de informe de la Comisión sobre la aplicación de algunas directivas y recomendaciones del ámbito social.

7. La Comisión inicia, en su caso, procedimientos de infracción cuando los Estados miembros no han comunicado la legislación nacional pertinente o cuando dicha legislación se considera defectuosa. La Comisión procura también que los procedimientos de infracción contra los Estados miembros estén precedidos por una evaluación general de la legislación nacional afectada para evitar, dentro de lo posible, el inicio de procedimientos sobre puntos individuales y aislados. En la investigación de las infracciones coopera también con las instituciones de los Estados miembros.

B. EJECUCIÓN

8. El hecho de que la legislación comunitaria sea directamente aplicable en los Estados miembros y de que las directivas se hayan aplicado en la legislación nacional no garantiza en sí mismo la aplicación y el cumplimiento efectivos de dicha legislación. Con arreglo al artículo 169 del Tratado, la Comisión debe velar por que los Estados miembros cumplan y apliquen la legislación comunitaria. Además, las autoridades de los Estados miembros deben velar por que la legislación de la Unión se cumpla plenamente, entre otras cosas mediante sistemas de control o sanciones apropiados que tengan un efecto práctico o disuasivo.

9. La Comunicación de la Comisión relativa al desarrollo de la cooperación administrativa para la aplicación y el cumplimiento de la legislación comunitaria en el mercado interior⁴⁴ establece un marco político de cooperación entre las administraciones de los Estados miembros y entre ellas y la Comisión para la aplicación de la legislación comunitaria, que ha sido ratificado por la Resolución del Consejo sobre el mismo tema⁴⁵. En el ámbito de la política social esto debería suponer el fortalecimiento de los mecanismos de cooperación administrativa existentes y bien establecidos como la Comisión administrativa de seguridad social, el Comité técnico sobre la libre circulación y el Comité de inspectores superiores de trabajo. Además, la Comisión fomentará también el reforzamiento de las redes de Directores Generales (Empleo, Relaciones laborales y Protección social) y la ampliación de las redes de inspectores de trabajo a ámbitos distintos de los de la salud, la seguridad y la higiene en el lugar de trabajo. La cooperación existente con las autoridades nacionales ha demostrado también ser útil para la aplicación de las directivas sobre el reconocimiento mutuo de los diplomas.

10. La Comisión seguirá desarrollando también, en el marco del programa IDA (intercambio de datos entre administraciones), el programa TESS-SOSENET (Telemática para la seguridad social) una vez se adopte, a fin de mejorar el intercambio de datos entre las administraciones de seguridad social en el contexto de la normativa sobre la seguridad social de los trabajadores migrantes, y la red EURES (véase el capítulo IV). La Comisión estudiará hasta qué punto pueden utilizarse las redes telemáticas en otros ámbitos, como las relaciones laborales, la salud pública, la salud y la

⁴⁴ COM (94) 29 final de 16.2.1994

⁴⁵ D.O. nº 179 de 1.7.1994

seguridad en el trabajo y la protección social.

11. La Comisión favorece también la creación en cada Estado miembro de puntos centrales de contacto que asegurarán el flujo de información sobre asuntos sociales entre los Estados miembros y entre ellos y la Comisión, en particular sobre la salud y la seguridad en el lugar de trabajo, la legislación y las relaciones laborales, y la igualdad de trato de hombres y mujeres. Con respecto a la legislación existente, la Comisión propone que los Estados miembros comuniquen la información sobre los puntos de contacto antes de fines de 1994. Ya se han creado puntos de contacto para todas las directivas sobre el reconocimiento profesional de los diplomas. En cuanto a la futura legislación, esta información debería ser un componente formal del proceso de aplicación, que se comunicaría a la Comisión junto con el texto de la transposición.

12. Cuando un Estado miembro no adopta las medidas necesarias para cumplir la sentencia del Tribunal de Justicia, la Comisión, con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 171 del Tratado, puede someter el asunto a este Tribunal junto con la indicación del importe que considere adecuado a las circunstancias para la suma a tanto alzado o la multa coercitiva que deba ser pagada por el Estado miembro en cuestión.

C. ADAPTACIÓN DE LA LEGISLACIÓN EXISTENTE A UN MUNDO CAMBIANTE

13. La Comisión es consciente de que, para adaptarse a un mundo cambiante, la legislación comunitaria debería ser examinada periódicamente y, en su caso, revisada o derogada. Así, por ejemplo, con respecto a las directivas del ámbito laboral, la Directiva sobre despidos colectivos se enmendó recientemente⁴⁶ y la Directiva sobre casos de insolvencia está siendo objeto de estudio. Dentro de poco se presentará una propuesta por la que se modifica la Directiva sobre los derechos adquiridos de los trabajadores en caso de transferencia de empresas.

14. La legislación en materia de salud y seguridad es muy reciente y la Comisión hace especialmente hincapié en la aplicación correcta de los textos adoptados. Sin embargo, los textos sobre riesgos específicos se están revisando y consolidando en directivas más amplias en la medida de lo posible. Un ejemplo de ello es la propuesta de directiva sobre agentes químicos⁴⁷, que, en caso de adoptarse, sustituirá a tres directivas anteriores sobre riesgos específicos⁴⁸.

15. La Comisión continuará proponiendo la inclusión de cláusulas de revisión en las futuras directivas a fin de determinar si, y en qué medida, debe revisarse la legislación. Además, la legislación de la Unión debe revisarse con arreglo a las sentencias del Tribunal de Justicia a fin de consolidarla de acuerdo con lo dispuesto por éste o para revisarla cuando la interpretación del Tribunal plantea el problema de las verdaderas intenciones del legislador. La Comisión pondrá en marcha este proceso teniendo en cuenta cada caso individual en estrecha colaboración con el Consejo y el Parlamento.

⁴⁶ 92/056/CEE D.O. nº L 245 de 26.8.1992

⁴⁷ COM (93) 155 final de 14.5.1993

⁴⁸ 80/1107/CEE D.O. nº L 327 de 3.12.1980
82/605/CEE D.O. L 247 de 23.8.1982
88/364/CEE D.O. nº L 179 de 9.7.1988

D. MEJORAR EL ACCESO A Y LA TRANSPARENCIA DE LA LEGISLACIÓN DE LA UNIÓN

16. El elemento último para garantizar la eficacia de la legislación social de la Unión es asegurar el acceso general a ella. La Comisión facilitará más y mejor información sobre los derechos y oportunidades sociales de las personas y sobre las mejoras en el ámbito social. Además de las publicaciones existentes, como Europa Social, el informe sobre la Protección Social y el informe anual sobre el Empleo en Europa, fomentará, en cooperación con los Estados miembros, la publicación de guías sobre la legislación social de la Unión y memorandos sobre la interpretación de la normativa comunitaria existente. A finales de 1995 esto incluirá la publicación de un compendio de toda la legislación social de la Unión y una guía de las medidas nacionales de aplicación de la legislación social, la distribución de guías sobre la seguridad social de los ciudadanos europeos que se desplazan dentro de la Unión, la adopción de un Memorando sobre los derechos adquiridos de los trabajadores en caso de transferencia de empresas y una serie de publicaciones sobre la igualdad ante la ley de los hombres y las mujeres de la Unión. Además, dentro de poco se publicará un vademécum sobre la utilización del sistema general de reconocimiento de los diplomas y se elaborará un repertorio de la legislación nacional y comunitaria sobre las profesiones reguladas.

17. Además, a fin de fomentar el aumento de la movilidad, la Comisión continuará facilitando información sobre las condiciones de vida y trabajo en los Estados miembros, especialmente a través de la base de datos de EURES (véase el capítulo IV).

18. Para mejorar la transparencia y la claridad de la legislación comunitaria, la Comisión realizará en 1995, entre otras cosas, la codificación de los Reglamentos sobre la seguridad social de los trabajadores migrantes y consolidará las directivas sobre Despidos colectivos, así como la legislación comunitaria sobre el derecho de residencia.

19. La Comisión promoverá también la introducción gradual de sistemas de comunicación e intercambio de datos eficaces, fiables y de fácil manejo. Asimismo reforzará y mejorará sus sistemas de bases de datos, en especial Info 92, Célex, Eurobases y el catálogo electrónico de publicaciones de la Unión.

20. Por último, la Comisión cree que debería fomentarse el intercambio de experiencias y de las mejores prácticas entre los Estados miembros. En este contexto promoverá la organización de reuniones, seminarios y conferencias sobre el cumplimiento de la legislación comunitaria y fomentará el intercambio de funcionarios nacionales y programas conjuntos de formación para la ejecución de dicha legislación. También se actualizará y completará periódicamente el estudio sobre las condiciones laborales en los doce Estados miembros publicado en los suplementos de Europa Social de 1992 y 1993⁴⁹.

⁴⁹ Suplementos de Europa Social 4/92 y 5/93

PRÓXIMOS PASOS

1. En el presente Libro Blanco se ha establecido la estrategia para consolidar y desarrollar la actuación futura de la Unión en el ámbito de la política social. Se han propuesto algunas medidas con las que pueden realizarse progresos concretos a corto plazo. También se han propuesto otras áreas de actuación para su consideración y desarrollo durante un período de tiempo mayor. Estas acciones se consolidarán en el próximo programa de trabajo de la Comisión, que se presentará en 1995 tras las consultas con los Estados miembros, las instituciones de la Unión y otros organismos interesados en las propuestas del Libro Blanco.

2. Está claro que la política social europea constituye un punto de inflexión. Aunque se ha avanzado mucho, el presente Libro Blanco ha mostrado que todavía queda mucho por hacer. La Carta social fue un hito importante para la Unión, pero muchas de las respuestas al Libro Verde, incluidos los dictámenes del Parlamento Europeo y el Comité Económico y social, y la posición de la Confederación europea de sindicatos, han pedido que se dé un paso más hacia delante con el establecimiento de los derechos sociales fundamentales de los ciudadanos como un elemento de la Unión Europea. No cabe duda de que este tema fundamental debe considerarse en el contexto de las futuras revisiones de los Tratados. Es preciso velar por que todos los ciudadanos europeos conozcan y puedan ejercer sus derechos sociales fundamentales. Este es el único modo de conseguir la Europa de las oportunidades para todos a la que se ha aludido repetidamente en el presente Libro Blanco. Para contribuir específicamente a este proceso, en 1995 la Comisión presentará propuestas para la celebración de una sesión conjunta sobre el futuro de la Carta social (capítulo III) y para la creación de un Comité de alto nivel (capítulo IV) y un Foro sobre la política social (capítulo VII). Estas propuestas desempeñarán un papel valioso e interrelacionado para ayudar a identificar y fomentar nuevas vías de progreso, y formarán parte de un proceso constante cuyo objeto será velar por que la política social europea ocupe el lugar central que le corresponde dentro de la Unión.

ISSN 0257-9545

COM(94) 333 final

DOCUMENTOS

ES

05

N° de catálogo : CB-CO-94-372-ES-C

ISBN 92-77-72191-X
