

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Por un nuevo Programa europeo de acción social»

(2009/C 27/22)

El 25 de octubre de 2007 el Comité Económico y Social Europeo recibió una consulta de la futura Presidencia francesa sobre el tema:

«Por un nuevo Programa europeo de acción social».

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su Dictamen el 10 de junio de 2008 (ponente: Sr. Olsson).

En su 446º Pleno de los días 9 y 10 de julio de 2008 (sesión del 9 de julio de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 133 votos a favor, 2 en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

En el momento de la aprobación de este dictamen, y a la vista del referéndum del 12 de junio sobre el Tratado de Lisboa, es necesario clarificar la situación y el futuro de este Tratado. En el dictamen se hace amplia referencia al Tratado de Lisboa y a su dimensión y potencial en materia de política social. El Comité considera que los argumentos a favor de un nuevo Programa europeo de acción social ambicioso y participativo siguen siendo relevantes e incluso más necesarios.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Para que el desarrollo social en la UE esté a la altura de los cambios económicos y del mercado es preciso un nuevo Programa europeo de acción social (PEAS). Es además oportuno, a la luz del nuevo Tratado de Lisboa, que crea nuevas posibilidades, responsabilidades y objetivos, relanzar una Europa social más participativa y dinámica. El nuevo PEAS debería promover, de forma tangible y práctica, los objetivos y ambiciones de la política social de la UE mucho más allá de 2010 y convertirse en una guía completa para la acción política.

1.2 El diálogo social sigue siendo uno de los pilares principales y debe ser reforzado. El programa debería establecer una nueva conexión con los ciudadanos y la sociedad civil organizada y lograr que los procedimientos participativos «de abajo arriba», incluido también el diálogo civil, interaccionen con las iniciativas de la UE.

1.3 El programa debería ocuparse específicamente de áreas políticas como la calidad de vida, los derechos sociales fundamentales, la capacitación de los ciudadanos, la solidaridad social, el empleo y el trabajo de alta calidad, el espíritu empresarial de la sociedad, la gestión del cambio y la promoción de normas sociales básicas en las relaciones exteriores de la UE, en particular, en el ámbito del comercio. Deben utilizarse todos los instrumentos y herramientas existentes. Aunque debe mantenerse el método comunitario, es preciso complementarlo con otros «nuevos métodos». Los recursos financieros del presupuesto actual pueden reasignarse al programa. La reforma presupuestaria de después de 2013 debe centrarse en la cohesión social.

2. Introducción y antecedentes

2.1 La próxima Presidencia francesa ha transmitido al Comité Económico y Social Europeo la idea de un Programa europeo de acción social.

2.2 Esta consulta francesa puede verse como seguimiento del anterior dictamen del Comité sobre el tema *Balance sobre la realidad de la sociedad europea*, en el que se señalaba lo siguiente: «Con el fin de sentar las bases de un nuevo consenso sobre los retos sociales que afronta Europa, se podría determinar un nuevo “programa de acción social” que tuviera en cuenta tanto las realidades económicas como las expectativas sociales» (1).

2.3 El mencionado dictamen hacía referencia al *Programa europeo de acción social* de 1989 que formaba parte de lo que puede identificarse como *modelo social europeo* y demostraba la realidad de la *dimensión social* del mercado interior. Se trataba de un programa de acción de tres años y constituía el eje central de las iniciativas de la Comisión en la esfera social, con 45 medidas claras que se consideraban imprescindibles para dar expresión tangible, a escala comunitaria, a los principios que se recogen en la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores (2). Se trataba de medidas legislativas y no legislativas que abarcaban la acción de la Comunidad prácticamente en todos los campos sociales para conseguir los objetivos del Tratado de «mejora de las condiciones de vida y de trabajo».

2.4 El acervo social europeo acumulado gracias al Plan de Acción Social de 1989 no ha mantenido el ritmo de los retos económicos y sociales que hoy plantean la globalización, el cambio climático y el cambio demográfico. Son retos agravados por la ralentización del crecimiento económico, la inestabilidad financiera y la amenaza de la crisis alimentaria. Incluso ciertos grupos ven un estancamiento de la política social europea en comparación con los avances de las políticas del mercado interior.

(1) Dictamen del CESE de 18.1.2007 sobre el tema «Balance sobre la realidad de la sociedad europea», ponente Sr. Olsson (DO C 93 de 27.4.2007), punto 5.8.

(2) De la Carta del Programa, Europa Social 1/90, p. 28.

2.5 El balance social demostró que una sociedad europea rica y en rápido cambio ofrece más oportunidades, pero también surgen nuevos riesgos sociales. En este balance se pusieron de relieve problemas como la diferencia de renta y de oportunidades, los cambios en el mercado laboral, la igualdad entre hombres y mujeres, las diferencias de salario, la pobreza infantil y la exclusión social, la «fractura generacional», los cambios en la estructura familiar, el acceso a la vivienda y a la atención infantil, la situación de las personas con discapacidad, la migración y la integración.

3. Un nuevo marco para un Programa europeo de acción social (PEAS)

3.1 Los políticos son cada vez más conscientes de que son es indispensable adoptar nuevas orientaciones políticas para responder a los retos del modelo europeo de sociedad. Los ciudadanos europeos se vuelven hacia nuevas acciones de política social que han de ser socialmente progresivas y económicamente sostenibles.

3.2 El Tratado de Reforma de Lisboa crea una nueva oportunidad para llevar a cabo un Programa europeo de acción social, al dar a la UE nuevos objetivos sociales ⁽³⁾: conseguir el pleno empleo y el progreso social, luchar contra la exclusión social y la discriminación, fomentar la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño.

3.3 El Tratado de Reforma aumenta las responsabilidades de la Unión Europea a la hora de alcanzar esos objetivos sociales.

3.4 Las oportunidades para una Europa más social quedan consagradas en concreto en la Carta de los Derechos Fundamentales, en la disposición vinculante de la «cláusula social transversal» y en el Protocolo sobre los servicios de interés general. El Tratado también ofrece oportunidades para una «cooperación reforzada» que los Estados miembros pueden promover y utilizar en la esfera social ⁽⁴⁾.

3.5 El Tratado confirma el papel de los interlocutores sociales y su contribución a una Europa de progreso económico y social. Con las disposiciones sobre la democracia participativa también ofrece nuevas oportunidades e instrumentos complementarios – como la iniciativa de los ciudadanos– para que los ciudadanos y sus organizaciones participen en la construcción de una Europa más social. El CESE debe desempeñar un papel activo en este sentido.

3.6 El CESE también desea hacer una referencia a la declaración ⁽⁵⁾ de nueve gobiernos que quisieron subrayar la necesidad de reforzar el modelo social europeo que ha permitido el progreso social y que puede asumir los retos actuales. La declaración insistía en la responsabilidad de las instituciones europeas de relanzar la Europa social y utilizar todos los instrumentos que estén a su alcance, en particular el diálogo social. En ella se

afirmaba que la UE-27 no puede limitarse a ser una mera zona de libre comercio, sino que habrá de garantizar el necesario equilibrio entre la libertad económica y los derechos sociales, de tal manera que el mercado interior pueda regularse también en una perspectiva social. En sus políticas exteriores la Unión debe promover los valores de su modelo social para conseguir una globalización justa y un trabajo digno para todos.

3.7 En resumen, es preciso un nuevo Programa europeo de acción social para que el desarrollo social en la UE esté a la altura de los cambios económicos y del mercado y para confirmar la Estrategia de Lisboa y fomentar sus aspectos social, económico y medioambiental y hacerlos progresar juntos. Es también oportuno, a la luz del nuevo Tratado de Lisboa, reactivar una Europa social más participativa y dinámica que responda a las necesidades y expectativas de los ciudadanos. Por ello el Programa europeo de acción social debe estar plenamente integrado en una estrategia posterior a Lisboa basada en *el empleo, el crecimiento, la cohesión social y la sostenibilidad*, en la que la dimensión social tenga el mismo peso que la dimensión económica.

4. Principios y elementos de un nuevo Programa europeo de acción social

4.1 El nuevo Programa europeo de acción social debe estar firmemente asentado en los valores y objetivos de la Unión Europea que se establecen en el Tratado de Lisboa. Debe ser una referencia para un *espacio de bienestar para todos los ciudadanos de Europa* democrático, asentado en la solidaridad, sostenible, socialmente integrador y competitivo, basado en una mejor distribución de las oportunidades de éxito en la vida y que no deje a nadie marginado, y un instrumento esencial para garantizar los derechos de los ciudadanos que consagra la Carta de los Derechos Fundamentales. El PEAS debe apoyarse en una cooperación positiva entre los Estados miembros y no en una competencia, en una carrera de mínimos en cuanto a derechos sociales, protección social y condiciones de trabajo. La Unión Europea confirmará así sus intenciones en materia de derechos humanos para garantizarlos en su máximo nivel.

4.2 El Programa europeo de acción social recoge una visión de un modelo europeo de sociedad que abarca tanto el concepto de economía social de mercado como el de modelo social europeo. Responde a las necesidades y aspiraciones de las personas, capacita a los ciudadanos al otorgarles derechos y responsabilidades y, al tiempo que promueve la democracia participativa, define y moviliza a los agentes para un diálogo social reforzado y un diálogo civil efectivo. El nuevo Programa europeo de acción social debe facilitar un planteamiento creativo e innovador para responder a los nuevos retos y riesgos.

4.3 El nuevo Programa debe basarse en perspectivas sociales a largo plazo y responder a las nuevas expectativas y realidades. En esta perspectiva de sostenibilidad a largo plazo es preciso dar énfasis a las medidas destinadas a niños y jóvenes.

⁽³⁾ Artículo 2.

⁽⁴⁾ Título IV, artículo 10.

⁽⁵⁾ Enhancing Social Europe, presentado por los Ministros de Trabajo de Bélgica, Bulgaria, Grecia, España, Francia, Italia, Chipre, Luxemburgo y Hungría:
<http://www.obreal.unibo.it/File.aspx?IdFile=816>.

4.4 Así pues, el Programa debe actualizar y reafirmar los objetivos, propuestas y ambiciones de la política social de la UE mucho más allá de 2010. Ha de ser una guía completa para la acción en todos los ámbitos en favor de una Europa social resurgida, respaldada por unas agendas sociales actualizadas periódicamente ⁽⁶⁾ sobre la base de los valores comunes.

4.5 El PEAS es inseparable de un modelo social europeo dinámico ⁽⁷⁾. La fuerza del modelo reside principalmente en su capacidad para apoyarse en los valores comunes inherentes a una gran diversidad de situaciones y establecer conjuntamente instrumentos, procedimientos y acciones con los agentes legítimos, lo cual permite una convergencia real para el progreso. La capacidad de financiación de la UE es un factor determinante para garantizar un desarrollo coherente y permitir que se incorporen los países con retraso estructural.

4.6 El Programa reconoce que el desarrollo económico y el progreso social son interdependientes y se promueven mutuamente. Combinar la competitividad económica con la justicia social y la solidaridad es la forma más adecuada para que aumente el bienestar de los europeos. Con determinadas garantías para los beneficiarios, podría combinar las iniciativas privadas y públicas para encontrar unos recursos financieros sostenibles para un bienestar social integrador. Así, debe orientarse a crear un marco para garantizar unos servicios de interés general universales, accesibles y de calidad.

4.7 El nuevo Programa de acción social debe apoyar a las empresas socialmente responsables, la competencia leal y unas condiciones equitativas que permitan al mercado interior prosperar sin verse socavado por el «dumping social». En este contexto, también debe centrarse especialmente en unos empleos de calidad para el futuro y en la necesaria e inseparable sociedad del conocimiento.

4.8 El fomento del espíritu empresarial en general, tal y como lo define la Comisión ⁽⁸⁾, mejorará tanto los resultados económicos como los sociales ⁽⁹⁾. Es preciso proteger y alentar la pluralidad en las empresas para aprovechar las especificidades de la pequeña y mediana empresa y de las empresas de la economía social y su contribución a la dimensión social. Son necesarios unos estatutos europeos para asociaciones, fundaciones, mutuas y pequeñas empresas, a fin de establecer unas condiciones equitativas entre todos los agentes económicos.

⁽⁶⁾ La Comisión Europea aprobó la Agenda Social Renovada el 2 de julio de 2008 (COM(2008) 412 final).

⁽⁷⁾ Véase el dictamen del CESE de 6.7.2006 sobre el tema «Cohesión social: dar contenido a un modelo social europeo», ponente: Sr. Ehnmark (DO C 309 de 16.12.2006).

⁽⁸⁾ He aquí la definición de la Comisión: «El espíritu empresarial consiste en la habilidad de un individuo para convertir ideas en actos. Incluye la creatividad, la innovación y la asunción de riesgos, así como la habilidad para planificar y gestionar proyectos destinados a lograr objetivos. Es un apoyo para todos en la vida cotidiana del hogar y en la sociedad, hace que el empleado sea más consciente del contexto de su trabajo y más capaz de aprovechar sus oportunidades, es la base sobre la que los empresarios pueden establecer una actividad social o comercial». Dictamen del CESE de 25.10.2007 sobre «Espíritu de empresa y Estrategia de Lisboa», punto 2.2, ponente: Sra. Sharma, ponente: Sr. Olsson (DO C 44 de 16.2.2008).

⁽⁹⁾ Véase el dictamen Sharma/Olsson.

4.9 El PEAS debe basarse en un enfoque global y coherente que explore también el concepto de integración de la política social en otros entornos políticos. Ha de ser un componente natural de la política macroeconómica, de las políticas fiscal y de competencia, de la estrategia para el desarrollo sostenible, de la política industrial, de la cohesión territorial y de la dimensión exterior de la UE.

4.10 El nuevo PEAS debe mejorar de modo tangible la visión social de las «oportunidades de éxito en la vida» que presentaba no hace mucho la Comisión ⁽¹⁰⁾. La Comisión sugiere un marco para las políticas comunitarias y subraya que la agenda de «oportunidades, acceso y solidaridad» exige inversiones a largo plazo en capital social y humano. Estas inversiones mejorarán el rendimiento económico y además pueden justificarse desde la perspectiva del desarrollo sostenible. El Comité respalda decididamente esta idea y considera que tanto a escala de la UE como de los Estados miembros es preciso asegurar vías innovadoras para financiar el capital humano y social. El presupuesto de la UE debe orientarse a este fin. También podría estudiarse la posibilidad de una línea de crédito de ámbito europeo para el desarrollo de infraestructuras sociales.

4.11 El PEAS debería contribuir igualmente a conseguir una globalización más equitativa y equilibrada, promoviendo los principios y valores de su modelo social en las relaciones exteriores de la UE. Deberían ofrecerse asociaciones con terceros países, acompañadas por una mayor asistencia técnica y financiera, para fomentar el diálogo social y cívico, así como las políticas de empleo y de bienestar social. Las relaciones comerciales deberían estar guiadas por el respeto a los derechos humanos fundamentales y sociales que se recogen, por ejemplo, en los principios y normas de la OIT ⁽¹¹⁾.

5. Gobernanza a varios niveles

5.1 Las instituciones de la Unión Europea deben estar a la altura de su liderazgo y de las obligaciones que les impone el Tratado en cuanto a la consecución del progreso social. Por tanto, resulta oportuno un nuevo Programa europeo de acción social. En la práctica, todos los instrumentos y medidas que prevé el Tratado ⁽¹²⁾ para este propósito deben utilizarse con sentido práctico y eficiencia, al tiempo que se reconocen las exigencias de la subsidiariedad y la proporcionalidad.

5.2 Tanto el Programa europeo de acción social de 1989 como el proyecto de mercado único de 1992 demostraron la validez del método comunitario. Puesto que este método sigue siendo válido para la revisión del mercado interior que está realizándose, el Comité cree que también debería contar con una dimensión social renovada. Por tanto, en la UE de los 27 hay espacio para acciones legislativas.

⁽¹⁰⁾ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Oportunidades, acceso y solidaridad: hacia una nueva visión social para la Europa del siglo XXI, COM(2007) 726 final.

⁽¹¹⁾ Dictamen del CESE de 22.4.2008 sobre el tema «Negociaciones sobre los nuevos acuerdos comerciales: postura del CESE», ponente: Sr. Peel, coponente: Sra. Pichenot (DO C 211 de 19.8.2008, p. 82).

⁽¹²⁾ Particularmente, el artículo 136 del Tratado de Lisboa.

5.3 Al mismo tiempo, una participación variada y fructífera de los interlocutores sociales y otras organizaciones de la sociedad civil en distintos ámbitos puede contribuir a aumentar el sentimiento de adhesión. Todas las partes interesadas han de estar presentes para que el Programa europeo de acción social sea relevante, tangible, práctico y satisfactorio para los ciudadanos. De este modo, el enfoque proactivo y «de abajo arriba» como el que se describe más adelante interaccionaría con las iniciativas de la UE.

5.4 Es preciso conocer las necesidades, preocupaciones y aspiraciones de los ciudadanos. La iniciativa de la Comisión de hacer un balance de la realidad social puede servir de modelo y organizarse de forma más permanente, y llegar también al ámbito local. Las organizaciones de la sociedad civil representativas tienen un papel esencial a la hora de canalizar las exigencias de los ciudadanos en el nivel correspondiente, incluido el europeo. Deben participar sistemáticamente en los balances y las consultas lanzadas por la Comisión, y el Comité debe desempeñar en este contexto su función de intermediario.

5.5 En este contexto, el CESE subraya la importancia de organizar un debate permanente en todos los ámbitos para afrontar los futuros desafíos y decisiones estratégicas en las políticas sociales. El objetivo del debate debe ser contribuir a un nuevo consenso progresivo sobre la política social europea, basada en un compromiso compartido por cuantos participan en ella.

5.6 El diálogo social intersectorial, sectorial y transnacional sigue siendo uno de los principales pilares del modelo social en los Estados miembros y la UE. Los empresarios y los sindicatos son cruciales para hacer frente a los desafíos sociales, pues son grandes motores para el progreso económico y social. Los informes de análisis conjuntos y las prioridades de los interlocutores sociales europeos serán elementos esenciales de un marco de acciones apropiadas e escala comunitaria y nacional ⁽¹³⁾.

5.7 El diálogo civil —que debe distinguirse claramente del diálogo social— será otro pilar destacado en el futuro. Será un auténtico desafío comprometer a los ciudadanos y a sus organizaciones de todos los ámbitos en la construcción de la Europa social.

5.8 Los consejos económicos y sociales y otras instituciones similares, junto con sus gobiernos, deberían tener la posibilidad de ser invitados a participar en todas las fases para diseñar y aplicar el Programa europeo de acción social.

5.9 Es preciso reforzar en la práctica las asociaciones y el diálogo que ya existen en el campo de las políticas sociales. Hay que difundir —y, probablemente, estudiar más a fondo— las

⁽¹³⁾ Por ejemplo, el informe de análisis conjunto «Key challenges facing European Labour markets» (Principales retos de los mercados laborales europeos), publicado por BusinessEurope, el CEEP y el CES en octubre de 2007.

experiencias y modelos de asociación que han tenido éxito y que han contribuido al bienestar social, tanto en los Estados miembros como en lo que afecta a la política de cohesión.

5.10 Es preciso promover y respaldar con unas medidas públicas adecuadas la autonomía y las capacidades de los agentes socioeconómicos, para crear un entorno positivo que aumente su potencial de desarrollar la perspectiva de abajo arriba y determinar las áreas políticas clave.

6. Áreas políticas clave

6.1 Una vida sostenible

— *Garantizar el camino individual mediante compromisos colectivos.* Unos principios comunes para hacer frente a los cambios que se producen a lo largo de la vida, incluido el respaldo a la «flexiguridad» ⁽¹⁴⁾ a través de una educación y una formación garantizadas, el acceso a los servicios, la conservación de los derechos y una renta suficiente, así como una financiación pública y privada en consonancia con el tipo de seguridad social elegido la ambición de seguridad proclamada. Los sistemas de seguridad social deben adaptarse y completarse, si es posible, con convenios colectivos y una provisión financiera acordada por las partes.

— *Más calidad de vida a través de una carta de la sostenibilidad social* que abarque, por ejemplo, los derechos sociales fundamentales, la protección social, los servicios sociales, el derecho a la salud y los derechos de los pacientes (también los pacientes con enfermedades mentales).

6.2 Garantizar los derechos sociales fundamentales

— *La Carta europea de Derechos Fundamentales.* Los principios y disposiciones de la Carta deberían orientar y guiar los avances y acciones en la política social de la UE.

— *Vigilancia para combatir todas las formas de discriminación.* Más medidas legislativas y de otro tipo para garantizar las disposiciones del Tratado ⁽¹⁵⁾ a fin de atender a todas las causas de la discriminación.

— *Ratificar los instrumentos internacionales y europeos en materia de derechos humanos.* Acciones para garantizar la aplicación jurídica y práctica de las disposiciones que se recogen en estos instrumentos y supervisión mejorada a cargo de la UE y los Estados miembros. La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño ha de recibir una atención especial.

⁽¹⁴⁾ Dictamen del CESE de 22.4.2008 sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Hacia los principios comunes de la flexiguridad: más y mejor empleo mediante la flexibilidad y la seguridad», ponente: Sr. Janson, coponente: Sr. Ardhe (DO C 211 de 19.8.2008, p. 48).

⁽¹⁵⁾ Artículo 16 E del Tratado de Lisboa (anterior artículo 13).

6.3 *Desarrollar las capacidades de los ciudadanos*

- Programa europeo para aumentar el conocimiento ⁽¹⁶⁾. Prioridades y acciones clave del aprendizaje permanente, que deberán tener un fundamento legal y suficientes recursos financieros.
- Aplicación del Pacto Europeo para la Juventud, en particular
 - un paquete de empleo juvenil que cuente con una inversión sustanciosa para que los jóvenes tengan acceso a una primera experiencia laboral digna que conduzca a un puesto más permanente en el mercado laboral;
 - dar una segunda oportunidad a quienes abandonan la escuela.
- Programa marco de la Comunidad de políticas de integración. Derechos coherentes y efectivos basados en las políticas de integración de inmigrantes, refugiados y minorías, con el respaldo de grandes recursos financieros. Ayuda permanente para el Foro europeo de Integración propuesto que establecerán el CESE y la Comisión para dar voz a los inmigrantes.

6.4 *Hacia una sociedad para todos*

- Erradicación de la pobreza
 - mantener el objetivo de erradicar la pobreza en todos los Estados miembros
 - aplicar la visión de acabar con la pobreza infantil
 - pensiones dignas para combatir la pobreza entre la tercera edad
 - establecer principios comunes para una renta mínima digna respetando la subsidiariedad.
- Igualdad entre hombres y mujeres
 - llevar a la práctica el Pacto para la igualdad entre hombres y mujeres (mediante la legislación, el MAC y los principios comunes)
 - garantizar los derechos individuales de las mujeres
 - aumentar su participación en todos los sectores de la sociedad
 - combatir la pobreza entre las mujeres
 - inversiones en atención a niños y ancianos accesible y asequible
 - revisar los sistemas fiscales y de seguridad social
 - combatir la violencia contra la mujer.

⁽¹⁶⁾ Véase Günther Schmied: «Transitional Labour Markets: Managing Social Risks over the Life Course», contribución a la reunión informal de Ministros de Empleo y Asuntos Sociales, Guimarães, Portugal, julio de 2007: http://www.mtss.gov.pt/eu2007pt/en/preview_documentos.asp?r=29&m=pdf (p. 69).

- Responder a las necesidades de una sociedad que envejece
 - poner en marcha la Alianza para las Familias, aprobada por los Jefes de Estado de la UE, para esta cuestión
 - crear una «alianza para los mayores» ⁽¹⁷⁾
 - garantizar el acceso universal y la sostenibilidad financiera de los cuidados de larga duración
 - lanzar un programa de investigación
 - crear un observatorio de mejores prácticas.
- Una estrategia global de la UE para la discapacidad
 - introducir una propuesta marco específica contra la discriminación por discapacidad
 - consolidar el principio de integrar la discapacidad en todas las políticas
 - formular un paquete completo de medidas legislativas y evaluación de impacto del resto de la legislación.
- Mejora de los servicios de interés general
 - lograr la estabilidad jurídica necesaria para garantizar el funcionamiento de los servicios de interés general y, en particular, los servicios sociales de interés general, así como para mantener un nivel de vida elevado, respetando las competencias de los agentes
 - desarrollar instrumentos de calidad para supervisar el rendimiento de estos servicios, a fin de incrementar su eficacia, también en lo referente a los costes
 - promover la inversión a través de los instrumentos combinados de financiación público-privada (asociación público-privada), sobre todo en materia de infraestructuras públicas que generen ingresos por su explotación.

6.5 *Creación de empleo y trabajo de alta calidad*

- Una estrategia de empleo europea ambiciosa y efectiva, en especial con objetivos mensurables y comparables en los ámbitos de la activación, el aprendizaje permanente, el empleo juvenil y la igualdad entre hombres y mujeres. La Comisión debería tener una mayor competencia.
- Hacer de la movilidad una oportunidad para todos. Hay que explotar los beneficios del mercado interior y aplicar plenamente el principio de libre circulación de los trabajadores dentro de la UE, ello unido a:
 - medidas adecuadas de seguridad social (coordinación transnacional eficiente de la seguridad social y posibilidad de transferir los derechos sociales de pensiones y asistencia sanitaria)

⁽¹⁷⁾ SOC/308, proyecto de dictamen sobre el tema «Tener en cuenta las necesidades de las personas de edad avanzada»; ponente: Sra. Heinsch. No publicado aún en el DO (Dictamen adoptado en septiembre de 2008).

- acceso a la vivienda, la atención infantil y la educación
- igualdad de trato para trabajadores desplazados, «móviles» y del país de acogida
- mecanismos de control más eficientes y coordinados para el desplazamiento de trabajadores.
- Trabajo de alta calidad con remuneración justa.
 - principios comunes para promover el trabajo de alta calidad con una remuneración justa y reducción del empleo precario
 - medidas de apoyo a los trabajadores escasamente cualificados y a los aún no cualificados
 - más acciones para combatir el trabajo no declarado
 - desarrollo de un Índice europeo de calidad del trabajo
 - medidas para mejorar la salud y la seguridad en el trabajo, con disposiciones eficaces para afrontar nuevos riesgos, también en las nuevas formas de trabajo.
- *Eliminar toda discriminación en el mercado laboral* también aplicando estrategias eficaces para reducir las diferencias entre hombres y mujeres, combatir la exclusión y crear vías de inclusión.

6.6 Promover el espíritu empresarial en la sociedad

Debe promoverse el espíritu empresarial en su sentido más amplio para generar más crecimiento y mejores empleos, lograr la cohesión social y combatir la exclusión social.

- *Empresas, especialmente empresas de la economía social*, como camino hacia una integración efectiva en la sociedad y en el trabajo.
- Los programas de la Comisión en favor del espíritu empresarial deberían seguir centrados en el empleo de calidad.
- *Responsabilidad social de las empresas*. Convertir a Europa en polo de excelencia en materia de responsabilidad social de las empresas a través de acciones conjuntas de empresarios, sindicatos, ONG y poderes públicos, para, además de lograr el pleno cumplimiento del Derecho laboral y del Derecho social, desarrollar modelos y buenas prácticas sostenibles con el respaldo de iniciativas comunitarias.

6.7 Previsión y supervisión del cambio estructural

- *Gestión del cambio* en el contexto de una colaboración entre la empresa y todas las partes afectadas, de tal modo que resulta esencial la participación y consulta de los trabajadores y sus representantes para encontrar una solución adecuada.
- *Integración de las dimensiones medioambiental, industrial, económica y social* en las propuestas de la UE en materia de indus-

tria, cambio climático y medio ambiente, con instrumentos de financiación especiales para apoyar las nuevas tecnologías y el empleo.

6.8 Más atención a la dimensión exterior

- *Promocionar las características del modelo social europeo en las políticas exteriores de la UE* (en particular el concepto de trabajo digno, el diálogo social y el diálogo civil, por ejemplo en políticas relacionadas con comercio, ACP y países vecinos)
- Reforzar el enfoque de la OIT
 - ratificación y aplicación en los Estados miembros de todos los convenios relevantes de la OIT, incluidos los relativos a la no discriminación
 - integrar las normas básicas de la OIT en los acuerdos comerciales
 - reforzar el sistema de supervisión de la OIT.
- Promoción de la etiqueta social y medioambiental
- *Convertir los convenios del sistema SPG-plus en un punto de referencia* ⁽¹⁸⁾
- Promover sistemas de gobernanza internacionales para nuevas opciones tecnológicas y medioambientales, así como nuevas normas financieras internacionales
- Promover acuerdos internacionales sobre la RSE
- *Desarrollo y gestión de la política de inmigración* en colaboración con los países de origen.

7. Métodos e instrumentos

7.1 Observaciones generales

7.1.1 Es de la máxima importancia encontrar métodos apropiados y efectivos para responder a los nuevos retos y fomentar el progreso social.

7.1.2 Los elementos del Tratado ya mencionados, tanto los existentes como los nuevos, deben aprovecharse plenamente y también es necesario reforzar la utilización del acervo social. Lo mismo cabe decir de otras formas de acción y otras medidas.

7.2 Legislación nueva y pendiente

7.2.1 En el ámbito de aplicación de los artículos 136 y 137 del Tratado es preciso llevar a cabo determinadas acciones legislativas, como las siguientes:

- *Desbloquear la legislación pendiente* (horario laboral, trabajo a través de agencia y trabajo temporal, posibilidad de transferir pensiones complementarias, etc.)

⁽¹⁸⁾ Véase el punto 5.7 del dictamen del CESE de 22.4.2008 sobre el tema «Negociaciones sobre los nuevos acuerdos comerciales: postura del CES», ponente: Sr. Peel, coponente: Sra. Pichenot (DO C 211 de 19.8.2008, p. 82).

- Mejorar determinadas directivas
- Eliminar la no aplicación (opt-out)
- Establecer un marco para nuevas formas de empleo y nuevos riesgos en el lugar de trabajo.

7.3 Reforzar el procedimiento de evaluación de la transposición, supervisión y acción

- Es preciso seguir atentamente las sentencias del Tribunal Europeo de Justicia y sus efectos sobre el acervo y, en su caso, adoptar medidas políticas y legislativas para impedir violaciones de los derechos fundamentales básicos ⁽¹⁹⁾.
- Es preciso aprovechar todo el potencial de los interlocutores sociales y de la sociedad civil organizada en el proceso de transposición y aplicación de la legislación, las acciones y los programas comunitarios.
- Hay que mejorar la capacidad de control e inspección en el ámbito de la salud y la seguridad en el trabajo, así como la aplicación de los derechos de los trabajadores.

7.4 Corregulación y autorregulación

7.4.1 La corregulación y la autorregulación (acuerdos, códigos de conducta voluntarios, normas, etc.) pueden complementar la legislación marco de la UE y otras medidas también en el terreno social. El diálogo social es uno de los elementos de este instrumento. La corregulación y la autorregulación pueden ser un proceso dinámico que responda al rápido cambio de las realidades sociales. Sin embargo, siempre ha de ser cuidadosamente evaluado y basarse en la participación y la responsabilidad de todas las partes interesadas, y no puede conducir a un estatuto jurídico más débil que el método comunitario existente.

7.5 Es preciso reforzar la autonomía y la eficiencia del diálogo social

7.5.1 El actual programa de trabajo conjunto 2006-2008 de los interlocutores sociales europeos demuestra que el diálogo social europeo va por buen camino para resolver los retos de Europa, siempre que estos interlocutores adopten los medios para crear una cultura dinámica y cabal de las relaciones industriales autónomas a todos los niveles. La UE puede ayudar:

- garantizando una consulta adecuada a los interlocutores sociales europeos en el marco del artículo 138 del Tratado;
- garantizando una aplicación sin problemas de sus programas de trabajo conjuntos a largo plazo;

⁽¹⁹⁾ Por ejemplo, Laval un Partneri Ltd., sentencia del TJE C-341/05 de 18.12.2007, Viking, sentencia del TJE y Ruffert, sentencia del TJE C 346/06.

- reforzando las capacidades de sindicatos y empresarios en el ámbito de la formación, y también recurriendo a nuevos medios, en especial en los nuevos Estados miembros;
- promoviendo los convenios colectivos transnacionales, en los que se garantizará a los interlocutores sociales un marco jurídico estable para las negociaciones colectivas a escala europea, incluidas las disposiciones para la transposición de esos convenios colectivos;
- siguiendo con el desarrollo de las Directivas sobre la participación de los trabajadores, en especial su derecho a ser informados y consultados.

7.6 Diálogo civil: reforzar la democracia participativa

7.6.1 Las disposiciones sobre *democracia participativa* del Tratado de Lisboa ⁽²⁰⁾ brindan nuevas oportunidades para la participación plena de otras organizaciones de la sociedad civil, aparte de los interlocutores sociales, en el proceso de diseño de la política social europea, en especial en la elaboración de un nuevo Programa europeo de acción social.

7.6.2 El CESE es la institución que representa a la sociedad civil organizada en la UE. El Tratado de Lisboa amplía la esfera del Comité para cumplir íntegramente su papel de intermediario entre la sociedad civil organizada y los órganos decisorios de la UE. El CESE tiene una responsabilidad especial en el fomento de la democracia participativa. Tomará iniciativas y buscará formas y medios para llevar a la práctica el nuevo artículo del Tratado y evaluar los diferentes métodos de participación, consulta y evaluación de impacto que utilizan la Comisión y otras instituciones de la UE con el objetivo de hacerlos más fiables, útiles y participativos. En este contexto, el Comité reitera su llamamiento a la adopción de un estatuto para asociaciones europeas ⁽²¹⁾.

7.7 El derecho de iniciativa de los ciudadanos, un instrumento importante

7.7.1 El derecho de iniciativa de los ciudadanos ⁽²²⁾ puede considerarse uno de los instrumentos más importantes para que la sociedad civil organizada promueva una Europa social más próxima a los ciudadanos y a sus expectativas sociales.

7.7.2 Así pues, las organizaciones de la sociedad civil deben evaluar la efectividad de esta nueva cláusula del Tratado. Tienen que determinar en qué circunstancias pueden utilizarla y cómo llevarla a la práctica. El CESE también puede contribuir a este análisis haciendo que participen los consejos económicos y sociales nacionales y las organizaciones nacionales a las que representan sus miembros.

⁽²⁰⁾ Artículo 8 B.

⁽²¹⁾ Véase, por ejemplo, el dictamen del CESE de 28.1.1998 sobre el tema «El fomento del papel de las asociaciones y fundaciones en Europa», ponente: Sr. Olsson (DO C 95 de 30.3.1998).

⁽²²⁾ Artículo 8 B 4.

7.8 Cooperación reforzada

7.8.1 La diversidad cada vez mayor de la Unión Europea es un argumento a favor de la cooperación reforzada. Los Estados miembros que desean ir más lejos y más rápido en cuestiones de política social pueden aprovechar esta oportunidad para encontrar soluciones adecuadas comunes. Por supuesto, ello no debe dar lugar al «dumping social» ni dejar totalmente fuera a quienes no formen parte del proceso. En este contexto debe señalarse que en algunos campos ya existe cooperación entre ciertos Estados miembros ⁽²³⁾.

7.8.2 Algunos ámbitos en los que podría haber una cooperación reforzada son los siguientes:

- conseguir un enfoque común sobre cómo integrar las políticas económicas y sociales en la zona euro;
- posibilidad de transferir los derechos sociales no cubiertos por la reglamentación sobre coordinación de sistemas de seguridad social ⁽²⁴⁾;
- acciones para reforzar las distintas estrategias de la UE en las que la competencia corresponde principalmente a los Estados miembros, como, por ejemplo, en el ámbito de la educación.

7.9 Método abierto de coordinación (MAC)

7.9.1 En diversos dictámenes el Comité ha respaldado el método abierto de coordinación (MAC), aunque considera que debería aumentarse su eficacia. El MAC ha dado algunos resultados, pero con demasiada frecuencia los Estados miembros no han dado muestras suficientes de compromiso con los objetivos y acciones acordados.

7.9.2 El Comité ha propuesto que el MAC se utilice para establecer objetivos cuantitativos y cualitativos unidos a unos indicadores sociales mejorados y que se emplee en ámbitos nuevos, como las políticas de integración, solidaridad entre las generaciones y discapacidad.

7.9.3 El MAC deber tener más en cuenta los aspectos locales para así reflejar el enfoque participativo «de abajo arriba» y la necesaria coordinación de los socios y políticas para conseguir un desarrollo local y regional con el respaldo de los Fondos Estructurales.

7.9.4 Algunas propuestas:

- Planes de acción locales, regionales y nacionales como elemento esencial del Programa europeo de acción social;
- Evaluación comparativa del propio MAC utilizando objetivos e indicadores, revisión inter pares e intercambio de buenas prácticas, con la idea de poner de relieve la gobernanza y especialmente la participación de la sociedad civil en todos los ámbitos, así como de los CES nacionales.

⁽²³⁾ Por ejemplo, el euro y Schengen.

⁽²⁴⁾ Reglamento 883/04.

7.10 Principios comunes

7.10.1 Las recientes iniciativas de la Comisión, por ejemplo sobre la flexiguridad, han introducido un «nuevo» método basado en unos principios comunes que sirven de recomendaciones que los Estados miembros pueden seguir si lo consideran oportuno ⁽²⁵⁾.

7.10.2 El método parece válido cuando se centra en temas muy concretos y cuando los Estados miembros consideran que debe avanzarse en un asunto, aunque la competencia de la UE al respecto sea limitada. Puesto que se incluyen muchos ámbitos políticos, es preciso un enfoque integrado.

7.10.3 El «método de los principios comunes» representa también una oportunidad de participación para la sociedad civil organizada, tanto aportando formulaciones como incluso negociándolas y a la hora de su aplicación.

7.10.4 Sin embargo, existe una clara necesidad de buscar vínculos con otros instrumentos y métodos de la UE, como el MAC y las directrices integradas de la Estrategia de Lisboa para evaluar y medir la eficacia de este «nuevo» método y su correcta aplicación. En cuanto a la aplicación, es importante que se respeten efectivamente los principios comunes, de forma que no se dé lugar a la competencia desleal.

7.11 Indicadores

7.11.1 El Comité sugiere que, en el marco del PEAS, se introduzca una acción especial relativa a los indicadores, con la participación activa de las partes interesadas. Debería:

- establecer nuevos indicadores de «bienestar» que no estén directamente basados en el PIB/PNB, sino que permitan ver los avances en el terreno del desarrollo social ⁽²⁶⁾;
- elaborar indicadores sociales de alta calidad, fiables y comparables, que ofrezcan una visión suficientemente detallada y fiel de los progresos de cara a los objetivos;
- desarrollar indicadores cualitativos para medir, por ejemplo, la accesibilidad y la calidad respecto de las expectativas, además de la participación de los usuarios y un uso sencillo para conocer de qué forma se está respondiendo a las necesidades de los ciudadanos.

7.12 Evaluación de impacto de las políticas de la UE

7.12.1 Deberían valorarse las consecuencias sociales de la legislación, las políticas y los programas de la Unión Europea. A la Comisión le corresponde una responsabilidad especial en esta evaluación de impacto, en la que deberían tener una clara participación todos los agentes. Todos los grandes ámbitos de la política social, sobre todo sus efectos en el empleo, el crecimiento, la cohesión social y la sostenibilidad deberían evaluarse cada cinco años. Habría que establecer criterios de calidad para la evaluación y el análisis necesarios.

⁽²⁵⁾ Entre otras, la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Hacia los principios comunes de la flexiguridad: más y mejor empleo mediante la flexibilidad y la seguridad COM(2007) 359 final (DO C 211 de 19.8.2008, p. 48).

⁽²⁶⁾ Así lo expone en su obra el economista Armatya Sen, galardonado con el premio Nobel.

7.13 Recursos financieros

7.13.1 El instrumento presupuestario para poner en marcha un programa de acción social debe verse dentro del panorama global de los recursos financieros, tanto de la UE como nacionales.

7.13.2 En la reforma presupuestaria debería insistirse particularmente en las acciones de respaldo a la cohesión económica y social. Es precisa una reasignación de recursos para salvaguardar y promover la cohesión, el empleo y el modelo social europeo y, en consecuencia, el PEAS, de acuerdo con los análisis quinquenales (véase el punto 7.12.1).

7.13.3 Sin embargo, hasta que sea efectivo el nuevo presupuesto (2013), es posible efectuar algunas reasignaciones dentro del presupuesto actual, con y sin nuevas negociaciones entre los Estados miembros.

7.13.4 Debe haber más coherencia y coordinación entre los distintos fondos (de cohesión, regionales, sociales, rurales, el

Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (FEAG)) para integrar la dimensión social en las distintas políticas.

7.13.5 Propuestas para iniciativas a medio plazo:

- reexaminar el FEAG con especial atención al ámbito, los métodos de aplicación y un mejor acceso a la financiación, e incluir el reforzamiento de su vínculo al FSE. Debería estudiarse la posible ampliación del FSE para que abarque el impacto del cambio climático y las políticas medioambientales sobre el empleo;
- los Fondos Estructurales deben estar más próximos a las estructuras de apoyo pequeñas pero eficaces situadas en la base;
- podría establecerse un Fondo de Innovación Social para apoyar nuevas iniciativas de carácter experimental, en línea con la experiencia positiva del programa Equal;
- crear rápidamente un Fondo Demográfico ⁽²⁷⁾;
- reforzar el Fondo Europeo de Integración.

Bruselas, 9 de julio de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽²⁷⁾ Véase el dictamen del CESE de 18 de diciembre de 2007 sobre el «Cuarto informe sobre la cohesión», ponente: Sr. Derruine (DO C 120, de 16.5.2008).