

El papel de la protección social en la futura Agenda Social de la Unión Europea

EDELTRAUD GLETTTER*

Muchas gracias por invitarme a esta maravillosa ciudad. Estoy muy contenta de haber sido convocada a este interesantísimo seminario y permítanme que les felicite, en especial al Secretario de Estado D. Octavio Granado Martínez, por esta iniciativa de celebrar un seminario de varios días de duración sobre política social.

Hoy me gustaría ofrecerles un pequeño resumen de los progresos que está experimentando en la actualidad la política social europea desde mi punto de vista como vicepresidenta y miembro por Austria del Comité de Protección Social (SPC) de la Unión Europea. Para empezar, quiero delimitar brevemente el marco y explicar el papel de la política social dentro de la UE. A continuación retrocederé para exponer su evolución en los últimos años y con ello abordaré con detalle la Estrategia de Lisboa y el método abierto de coordinación para la protección e inclusión social. Luego me centraré en las cuestiones de actualidad –el Tratado de Lisboa y la

Agenda Social– y en tercer lugar terminaré con una breve mirada hacia el futuro.

1. SOBRE LA POLÍTICA SOCIAL EN LA UE: REPARTO DE COMPETENCIAS

¿Qué papel puede desempeñar realmente la Unión Europea en el ámbito social? A diferencia de lo que ocurre en la política comercial o monetaria de la UE, las atribuciones de la Unión en cuanto a política social están muy restringidas. Las competencias esenciales están en manos de los Estados miembros, si bien la Unión Europea apoya las actividades de los mismos. Un análisis más exhaustivo de los tratados en vigor muestra las siguientes competencias en política social:

- El artículo 2 (objetivos de la Unión) y el artículo 3 (acción de la Comunidad) establecen los objetivos generales de la Unión Europea en el ámbito social y de empleo: coordinar la política de empleo, fortalecer la cohesión entre economía y sociedad, impulsar una política social con el apoyo del Fondo Social Europeo, contribuir a una formación general y

* Vicepresidenta del Comité de Protección Social de la UE.

laboral de alta calidad, conseguir un alto nivel de protección sanitaria así como la igualdad entre hombres y mujeres.

- El artículo 13 prohíbe la discriminación por motivos de sexo, raza, procedencia étnica, religión, convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual y es el punto de partida para la aprobación de varias directivas importantes en la lucha contra la discriminación.
- El artículo 42 se refiere a los sistemas de Seguridad Social en relación con la libre circulación de trabajadores, que sirvieron de fundamento para la aprobación del Reglamento 1408/71 sobre la coordinación de la Seguridad Social. Este Reglamento es, a su vez, el fundamento para la tarjeta europea de asistencia sanitaria, que hace posible recibir tratamiento sanitario en toda la UE en caso de enfermedad grave. Otro elemento importante de este Reglamento es la posibilidad de sumar los tiempos de disfrute de la pensión por jubilación adquiridos en diferentes Estados de la UE.
- En los artículos 125 a 130 se recogen las disposiciones sobre estrategia de empleo, que incluyen directrices precisas sobre las pautas a seguir en política de empleo, informes, recomendaciones y también acerca del Comité de Empleo de la UE.
- La aplicación de las normativas sociales está regulada en los artículos 136 a 148. Las disposiciones se refieren a la protección de la salud y de la seguridad de los trabajadores, a las condiciones laborales, a la seguridad social, al derecho de los trabajadores a estar informados y a ser escuchados, a la defensa colectiva de los trabajadores y de los intereses de los empresarios, a la integración profesional, a la lucha contra la exclusión social,

a la modernización de los sistemas de protección social y a la igualdad de oportunidades. En muchos ámbitos, tales como los que se refieren a la Seguridad Social y a la protección social de los trabajadores, la Unión Europea solo puede adoptar decisiones por unanimidad, como es el caso de la fundamentación jurídica para las directivas de la UE sobre salud y seguridad en el trabajo o las regulaciones con respecto al permiso parental o al trabajo a tiempo parcial, que se basan en los acuerdos marcos de los interlocutores sociales europeos.

La UE ha tomado algunas decisiones importantes basadas en todos estos fundamentos. Así, existen directivas en los ámbitos de la igualdad entre hombres y mujeres, de la lucha contra las discriminaciones y de la mejora de las condiciones laborales. Se han alcanzado grandes logros en el ámbito de la coordinación de la Seguridad Social más allá de las propias fronteras. La UE fomenta la participación social desde Europa, favorece la integración en el mercado laboral mediante el Fondo Social Europeo y la cohesión social en general dentro de la Unión mediante el fondo estructural.

Sin embargo, en especial desde el último gran proceso de ampliación en 2004, resulta más difícil llevar a cabo actos jurídicos en el ámbito social, incluso si estos no han de ser adoptados por unanimidad. Por esta razón, en la actualidad se recurre cada vez más a medidas menos comprometidas, como decisiones del Consejo o comunicaciones de la Comisión Europea. Hay que mencionar, además, distintos procesos de coordinación, como la así llamada Estrategia de Lisboa y el Método Abierto de Coordinación (MAC), cuya relevancia ha aumentado en los últimos años.

1.1. Sobre la Estrategia de Lisboa

A partir de una evolución preocupante de la Unión Europea, con un elevado índice de

desempleo, con el aumento del riesgo de pobreza y con desafíos comunes, tales como la globalización y el desarrollo demográfico, los jefes de Estado y de Gobierno definieron en Lisboa, en el año 2000, un nuevo objetivo estratégico de la Unión: *«hacer de la Unión Europea la economía más competitiva y dinámica basada en el conocimiento, una economía capaz de conseguir un crecimiento económico duradero con más empleos y de mejor calidad, así como una mayor cohesión social»*.

Desde el punto de vista de la política social fue significativo que se estableciera una coexistencia en igualdad de condiciones entre la política económica, social y de empleo. También con arreglo a esta idea fundamental se elaboró la Agenda Social 2000-2005, cuyo principio dominante se basaba en el papel de la política social como factor productivo y hacía hincapié en la necesidad de garantizar una interacción positiva y dinámica entre la política económica, social y de empleo.

Además de fijar los objetivos estratégicos generales, el Consejo Europeo de Lisboa estableció también en el año 2000 unas metas políticas de empleo para 2010 que se podían cuantificar de manera muy concreta: los Estados miembros y la Unión debían elevar en los diez años siguientes la tasa de empleo al 70% y la tasa de actividad laboral femenina al 60%. En los siguientes Consejos Europeos se añadieron otros objetivos cuantificables. Hasta 2010, la tasa de actividad laboral de las personas entre 55 y 64 años de edad debía elevarse al 50%; la edad de jubilación debía retrasarse cinco años, y el número de centros de Educación Infantil para niños de 0 a 3 años debía ascender al 33% y para niños de 3 a 6 años, al 90%.

En el año 2000 la política social formaba parte integrante de la Estrategia de Lisboa. La que entonces fue Comisaria Europea de Empleo, Política Social e Igualdad de Oportunidades, Anna Diamantopoulou, habló siempre de un triángulo equilátero entre la políti-

ca económica, social y de empleo. Hay que añadir, sin embargo, que la Estrategia de Lisboa sufrió una reorganización en 2005 únicamente en los puntos esenciales de crecimiento y empleo. La reflexión subyacente era que primero había que crear empleo y crecimiento y que solo entonces podrían o deberían ocuparse de la cuestión social. Esta forma de pensar fue rechazada categóricamente: la economía, el empleo y los asuntos sociales deben evolucionar simultáneamente y en consonancia unos con otros. Un buen sistema social es tan importante para la economía y el empleo como, por su parte, el crecimiento económico es relevante para el empleo y el desarrollo social. Austria, junto con aliados como España, se ha esforzado en el último año en corregir de nuevo en la Estrategia de Lisboa el retroceso de la dimensión social y en fortalecer la conciencia de que la política social debe ser una parte integrante imprescindible de una política integral cuyo objetivo supremo ha de ser garantizar una buena calidad de vida, a ser posible, a todas las personas.

En los últimos años, una iniciativa importante en el marco de la Estrategia para el crecimiento y el empleo ha sido el desarrollo de los principios básicos de la «flexiguridad». Se trata de encontrar, por el bien tanto del empresario como del trabajador, un equilibrio entre la flexibilidad exigida por la globalización y una seguridad en el ámbito social. Nuestra tarea en el ámbito de las políticas sociales nacionales, pero también desde el SPC, es proporcionar una relación lo más equilibrada posible entre flexibilidad y seguridad social y velar por su supervivencia.

1.2. Sobre el Método Abierto de Coordinación para la protección y la integración sociales

Desde el Consejo Europeo de Lisboa se está aplicando en el ámbito de la política social el así llamado Método Abierto de Coordinación, que, en esencia, comprende lo siguiente:

1. fijación de directrices o de objetivos comunes para la Unión Europea, incluyendo un calendario para el cumplimiento de objetivos a corto, medio y largo plazo;
2. dado el caso, fijación de indicadores y parámetros cuantitativos y cualitativos como medio para comparar la eficacia de los métodos y para identificar los progresos;
3. presentación de informes acerca de las medidas a tomar para alcanzar las directrices marcadas o los objetivos comunes mediante planes de acción nacionales o informes de estrategia; y
4. control, valoración y verificación recíproca regulares dentro del marco de un proceso en el que todas las partes aprenden unas de otras.

Permitan que les enumere brevemente los antecedentes que llevaron a la introducción de este método. En el ámbito de la política social y, especialmente, en el de la protección social, las competencias son ejercidas en su mayoría por los Estados miembros. El motivo principal para ello es que los Estados miembros no quieren delegar estas competencias por varias razones:

1) La política social es en gran medida una política redistributiva, mediante la cual se redistribuyen numerosos recursos; por ello, la política social tiene una relevancia especial para los ciudadanos y su relación con el Estado, al tiempo que necesita una legitimación democrática particularmente fuerte, que en la actualidad (aún) no existe en Europa.

Baste un ejemplo para aclarar lo que esto significa: la asignación de los fondos presupuestarios dentro de un Estado se desplaza de las regiones más ricas a las más pobres para mantener la cohesión económica y social en todo el país. En Austria, por ejemplo, nadie se molesta porque las regiones más pobres reciban protección.

A escala europea la situación es ligeramente distinta, ya que el sentimiento de unidad no es tan fuerte como dentro de una nación. Por esta razón, las transferencias financieras de los Estados miembros más ricos a los más pobres o de las regiones más ricas a las más pobres se enfrentan con cierta rapidez a graves problemas de aceptación, a pesar de tratarse de cuantías relativamente pequeñas. Así pues, el desarrollo de una política social distributiva debe ir de la mano con el desarrollo de una identidad común más fuerte o de un sentimiento de unidad mayor.

2) La situación social y los sistemas sociales de los Estados miembros de la Unión Europea son extremadamente diferentes, en especial después del último proceso de ampliación. Por mencionar solo unos pocos ejemplos: la tasa de gastos sociales, que en la media europea gira en torno al 28%, se extiende desde el 33,5% de Suecia hasta el 13,1% de Letonia. Austria dedica alrededor del 48 por ciento de sus gastos sociales a pagas de jubilación; Irlanda, en cambio, emplea aproximadamente el 23 por ciento debido a una situación demográfica diferente. En algunos países de la UE, los servicios sanitarios se financian mediante un sistema de seguros y en otros, a partir del presupuesto general. En algunos países, los servicios sanitarios se proporcionan directamente como servicios en especie, mientras que en otros son los pacientes quienes deben pagar primero el tratamiento sanitario, que luego les es reembolsado. La tasa de riesgo de pobreza se extiende desde el 9% de Suecia hasta el 21% de Polonia y Lituania (en Austria es del 12%). La tasa de empleo de trabajadoras y trabajadores de edad avanzada (de 55 a 64 años) alcanza desde poco menos del 30% en Malta y Polonia hasta casi el 70% en Suecia (Austria: 35,5%; todos los datos son de 2005).

Estos son solo algunos ejemplos de las grandes diferencias que existen en la situación social y entre los sistemas. Sería por ello muy difícil establecer regulaciones válidas

para todas las situaciones y sistemas sociales. Por esta razón era lógico pretender regular los asuntos sociales a nivel nacional.

Por otro lado, la necesidad de actuar a escala europea en el ámbito de la política social se hace cada vez mayor porque

1. la legitimidad de la Unión Europea no puede apoyarse únicamente en ser una comunidad económica y en hacer realidad el mercado interior y la unión económica y monetaria. Los desafíos comunes en el ámbito de la política social pero también, por ejemplo, en relación con los precios de los alimentos y de la energía o con las consecuencias del cambio climático necesitan respuestas comunes y propuestas de solución que vayan más allá de las fronteras nacionales. Precisamente ayer se conoció en Austria la noticia de que en el mes de junio se había producido la mayor subida de precios desde hacía quince años. Al mismo tiempo se informó de que, probablemente, los precios del gas subirían en breve muy por encima del 50%, llegando incluso hasta un 70%. A este respecto, los ciudadanos austriacos esperan urgentemente respuestas por parte de Europa.
2. Las encuestas demuestran una y otra vez que los ciudadanos de la Unión Europea esperan respuestas a los desafíos sociales y mencionan constantemente el desempleo, la lucha contra la pobreza y la seguridad ante la jubilación, dependencia o enfermedad como los mayores retos.
3. En los tratados, los Estados miembros se han mostrado asimismo partidarios de establecer objetivos sociales, tales como el progreso social y el fomento de un alto índice de empleo. Esta es también una razón para que desde Europa se aúnen esfuerzos para conseguir dichos objetivos.

En una situación en la que desde el punto de vista jurídico y político no es posible llevar a cabo actos jurídicos o implantar otras medidas con carácter obligatorio para toda Europa, pero en la que, por otra parte, existe necesidad de acción, se concibió el Método Abierto de Coordinación como solución.

Al mismo tiempo se comenzó a trabajar en los ámbitos siguientes:

1. La necesidad de promover la **integración social** y luchar contra la pobreza.
2. Conseguir que las **pensiones de jubilación** sean seguras, razonables y se puedan financiar a largo plazo.
3. La necesidad de garantizar una **asistencia sanitaria y cuidados de larga duración** que satisfagan unas expectativas de calidad elevadas y se puedan financiar a largo plazo.

En un principio, estos tres ámbitos fueron desarrollados por separado. Desde 2006 se han reunido en el llamado Método Abierto de Coordinación para la protección y la inclusión social. El MAC aspira a salvaguardar la subsidiariedad y ofrece una completa flexibilidad para los distintos ámbitos de política social. Lo importante es que incluye a todas las partes implicadas: responsables locales, regionales y nacionales, además de interlocutores sociales y organizaciones no gubernamentales. Sobre la base de los planes de acción nacionales que, en el marco del Método Abierto de Coordinación, deben enviarse este año a la Comisión europea antes de mediados de septiembre, el Consejo y la Comisión elaboran unos informes comunes sobre la integración y la protección social en los que se abordan anualmente las tendencias y los problemas más acuciantes en Europa. El Método Abierto de Coordinación recibe el apoyo de un programa de acción de la Comunidad (*Progress*), a partir del cual se puede financiar la gestación de indicadores, estudios, intercambio transfronterizo de información, conferen-

cias y seminarios así como el establecimiento de redes en toda Europa.

El Método Abierto de Coordinación para la protección e inclusión social cumple muchas funciones diferentes y muy importantes, de las que me gustaría destacar las siguientes:

- visualización de la dimensión social de la Unión Europea;
- inclusión de las demandas sociales en otros procesos políticos europeos, por ejemplo, la Estrategia de Lisboa o los debates sobre la sostenibilidad financiera de los sistemas de protección social en el marco del pacto de estabilidad y crecimiento;
- fomento del intercambio de información y de experiencias entre Estados miembros en el ámbito de lo social;
- inducción al debate nacional sobre la protección y la inclusión social;
- fomento de la convergencia entre Estados miembros;
- activación de todas las partes en relación con la protección e inclusión social.

Se han entablado amplios y controvertidos debates económicos y políticos para dilucidar hasta qué punto el Método Abierto de Coordinación cumple estas funciones. Llevaría mucho tiempo entrar ahora en detalles a este respecto y el tema en sí requeriría un seminario propio. Desde mi punto de vista como miembro del SPC, el Método Abierto de Coordinación cumple la mayoría de estas funciones, al menos en parte, y actualmente es imprescindible, sobre todo porque no existe otra alternativa.

Un breve apunte aún sobre el *Comité de Protección Social*, creado en el año 2000 con las siguientes tareas:

- efectuar el seguimiento de la situación social y de la evolución de las políticas

de protección social en los Estados miembros y en la Comunidad;

- fomentar el intercambio de informaciones, experiencias y buenas prácticas entre los Estados miembros y con la Comisión;
- elaborar informes a petición del Consejo o de la Comisión o por iniciativa propia, emitir dictámenes o participar de otra forma dentro de su ámbito de competencia.

Para generar indicadores se creó un grupo de trabajo propio llamado «Grupo de Indicadores». Dado el tamaño del Comité después de las ampliaciones de los últimos años, también se está recurriendo a menudo a la creación de grupos de trabajo sobre temas determinados.

El Comité de Protección Social prepara las labores del Consejo de Ministros en el ámbito de la protección y de la inclusión social. Así prepara también –dado el caso en colaboración con otros comités– el dictamen de los ministros acerca de la nueva Agenda Social.

La colaboración entre los distintos comités, en especial con el Comité de Empleo y el Comité de Política Económica, es, en general, susceptible de mejora. En particular, el Comité de Política Económica suele respetar bastante poco las competencias e intereses de los otros comités y pone en marcha actividades que no pueden ser bien recibidas desde el punto de vista de la política social. Un ejemplo de ello es el debate abierto este año en el Comité de Política Económica y en el Consejo de Economía y Finanzas sobre la cuestión de la efectividad y eficiencia de los gastos sociales. Este debate discurrió finalmente bajo la óptica de la calidad de las finanzas públicas y de las posibilidades de ahorro. Las reflexiones sobre política social se dejaron prácticamente al margen. Con ello se incurre también en el peligro de emitir recomendaciones y conclusiones unilaterales.

2. TRATADO DE LISBOA Y AGENDA SOCIAL RENOVADA

El Tratado proporcionaría una serie de mejoras en lo concerniente a la política social,

- porque fortalece el perfil social de la UE y es un buen fundamento para aumentar el desarrollo del modelo social europeo. Nuevos objetivos, valores y derechos sociales se cimientan en el derecho primario. Se establece expresamente que la justicia social, la no discriminación, la solidaridad y la igualdad entre hombres y mujeres son valores importantes para Europa.
- Una nueva cláusula social horizontal establece que la Unión Europea debe prestar atención, incluso en sus disposiciones, al fomento de un alto nivel de empleo, a una protección social adecuada, a la lucha contra la exclusión social y a un elevado nivel de formación general y profesional y de protección sanitaria. Este es un progreso esencial, dado que ahora, además de los Estados miembros, todas las instituciones de la Comunidad están obligadas también a tener en cuenta la dimensión social en todas sus disposiciones.
- La Carta de Derechos Fundamentales, que hasta ahora solo era una declaración política de intenciones, gracias al Tratado de Lisboa se ha convertido en una parte vinculante del mismo y es de obligado cumplimiento para las instituciones de la UE. Todos los ciudadanos pueden reclamar los derechos fundamentales así establecidos en procesos ante el Tribunal Europeo y ante juzgados y tribunales nacionales en implementación y aplicación del Derecho de la Unión.
- La Carta de Derechos Fundamentales y, en este caso, especialmente los derechos fundamentales sociales son un

componente de gran importancia para reforzar la dimensión social. Los derechos fundamentales sociales de la Carta comprenden, por ejemplo, la no discriminación, los derechos de las personas mayores a una vida digna e independiente y a la participación en la vida social y cultural, la integración de personas discapacitadas, el acceso a la Seguridad Social y a la protección social o sanitaria.

Por esta y otras muchas razones hay que apoyar el Tratado de Lisboa. Existe la esperanza de que el Tratado pueda entrar en vigor.

2.1. Agenda Social Renovada

El 3 de julio de 2008 la Comisión Europea presentó la Agenda Social Renovada, en la que se recoge el programa de trabajo de la Comisión en el ámbito social para el próximo año y medio aproximadamente. El documento se acompañó de unos veinticinco documentos adicionales.

La Agenda Social Renovada fue precedida por una amplia consulta bajo el título «Inventario de la realidad social en Europa» en la que se discutieron factores/temas decisivos, tales como:

- perspectivas de empleo
- ¿están las personas satisfechas con su trabajo?
- acceso a oportunidades de formación
- movilidad social: la transmisión de perspectivas de vida a las generaciones futuras
- demografía y sociedad envejecida
- vida familiar y calidad de vida
- pobreza y su repercusión en las perspectivas de vida

- ¿qué consecuencias tiene la desigualdad?
- acceso a la sanidad
- calidad de vida
- aumento de la criminalidad y escasez de seguridad
- emigración, diversidad étnica, integración.

El 20 de noviembre de 2007, la Comisión aprobó la Comunicación «Oportunidades, acceso y solidaridad: hacia una nueva visión social para la Europa del siglo XXI» al mismo tiempo que el paquete de medidas para la revisión del mercado interior. La función de esta Comunicación era enriquecer la consulta que se estaba llevando a cabo y pasar del análisis a las respuestas. La Comunicación ya anticipa en gran medida la disposición y los puntos esenciales de la Agenda Social. La Comisión Europea formula en ella una «nueva visión social sobre cómo promover mejor el bienestar ante los retos del mundo actual». En el centro se encuentran los tres ámbitos:

- oportunidades
- acceso
- solidaridad

En la Comunicación se mantiene que la sociedad no puede garantizar la igualdad, pero, en cambio, debe poner un empeño mucho mayor en hacer realidad la igualdad de oportunidades.

Según la Comisión, los ámbitos de actuación común más importantes son las inversiones en siete campos:

- en la juventud
- en carreras que colmen las aspiraciones
- en una vida más larga y saludable

- en la igualdad de género
- en la integración activa y en la no discriminación
- en movilidad e integración satisfactoria
- en participación activa, cultura y diálogo.

La lista de estas prioridades sufrió leves modificaciones con posterioridad debido a numerosas demandas –sobre todo también por parte del Comité de Protección Social– al respecto de que la lucha contra la pobreza debía ser considerada también un punto esencial. El hecho de que la Comisión diera a conocer los resultados mientras se estaba llevando a cabo la consulta provocó una crítica general por parte de las organizaciones no gubernamentales.

En cuanto a los contenidos de la Agenda Social, esta consiste en un paquete de aproximadamente veinticinco documentos. La Agenda Social en sí es un documento breve que resume las actividades planeadas por la Comisión hasta 2009 en virtud de las siete prioridades ya mencionadas. Como introducción, en la Agenda se llama la atención sobre el hecho de que el progreso tecnológico, la globalización y el envejecimiento de la población están alterando las sociedades europeas. Asimismo se resalta que los ciudadanos europeos viven más tiempo y de forma más saludable y que existen nuevos modelos de familia y de trabajo. Los valores y las relaciones entre generaciones están cambiando. Con todo, sigue habiendo demasiadas personas que viven en la pobreza, no tienen trabajo o abandonan la escuela demasiado pronto. El aislamiento social, la dependencia de las personas mayores y las enfermedades de la sociedad del bienestar aumentan día a día. A ello se añaden los retos actuales, tales como la disminución del crecimiento, las turbulencias en los mercados financieros y un fuerte incremento en los precios de la energía y de

los alimentos. Esto último afecta enormemente a los pobres, tanto dentro como fuera de la UE.

Según la Agenda Social, la primera responsabilidad en estos ámbitos recae en los Estados miembros. La UE puede servirles de apoyo. La Agenda Social Renovada debe estar enfocada a hacer posible que los individuos alcancen todo su potencial y ayudar a aquellos que no lo logren. La Agenda Social debe ser horizontal y multi-dimensional.

La Agenda Social Renovada se basa en los tres principios relacionados que ya he mencionado anteriormente:

- *Oportunidades*: Dar oportunidades significa crear más y mejores puestos de trabajo y facilitar la movilidad. Impedimentos artificiales o discriminaciones no pueden ser un obstáculo para las personas. Hay que respetar la diversidad de Europa y luchar contra la discriminación abierta o disimulada.
- *Acceso*: Tenemos que facilitar el acceso a los más perjudicados. Todos debemos tener acceso a una formación y una asistencia sanitaria de buena calidad y a unas prestaciones que ayuden a superar las desigualdades y las injusticias desde las situaciones de partida. Hay que preparar a la juventud para que aproveche sus oportunidades. Todos los ciudadanos europeos deben tener acceso a una formación continua durante toda su vida.
- *Solidaridad*: La solidaridad entre ricos y pobres, entre generaciones, regiones y Estados miembros está muy extendida en Europa. La solidaridad contribuye al funcionamiento de la sociedad europea. La verdadera igualdad de oportunidades depende de la accesibilidad y de la solidaridad. Solidaridad significa fomentar la integración social, significa participación, diálogo y

lucha contra la pobreza. Significa dar protección a aquellos que tienen problemas pasajeros debido a la globalización y a los cambios tecnológicos.

De entre los documentos que acompañan a la Agenda, la Comunicación sobre el reforzamiento del Método Abierto de Coordinación para la protección e integración sociales tiene una gran importancia desde el punto de vista del Comité de Protección Social. En ella se destaca la voluntad de aproximar aún más la implantación del Método Abierto de Coordinación a la Estrategia de Lisboa. Ello supone la definición de objetivos cuantitativos, recomendaciones de la Comisión y una nueva mejora de la monitorización, de la Comunicación y de la divulgación de los resultados. Aparentemente se trata de un desarrollo posterior razonable.

El objetivo cuantitativo mencionado en la Comunicación sobre la pobreza en general y, por ende, sobre la pobreza infantil y la pobreza de personas que trabajan se antoja muy importante, sobre todo a la vista de que el riesgo de pobreza se ha mantenido igualmente elevado desde el año 2000. El 16% de los ciudadanos de la UE (78 millones) corre el riesgo de caer en la pobreza. En el caso de los niños, el riesgo es aún mayor, llegando incluso al 19%. En algunos países de la UE uno de cada cuatro niños se ve afectado. Esta necesidad se ve asimismo respaldada por el alto porcentaje de personas que, aun teniendo trabajo, se encuentran en riesgo de pobreza. El 8% de la población activa es pobre y la tendencia es ascendente. Obviamente, la Estrategia ha resultado insuficiente hasta el momento para paliar esta situación. También será bienvenido el objetivo de definir una tasa mínima de sustitución en los sistemas de pensión por jubilación a la vista de la evolución demográfica y con el fin de luchar contra la pobreza. En la actualidad, el 25% de los habitantes de los veinticinco Estados miembros de la UE es mayor de 65 años y en 2050 lo será el 51%.

Según la Comunicación, los objetivos en cuestiones de asistencia sanitaria y cuidados de larga duración podrían verse respaldados por los objetivos en materia de acceso y calidad de la asistencia y atención sanitarias. Podrían plantearse, además, objetivos a alcanzar en el caso concreto del estado de salud, como, por ejemplo, el aumento de la esperanza de vida y la reducción de la mortalidad infantil. Las diferencias entre Estados miembros en esperanza de vida asciende a trece años en los hombres y a siete años en las mujeres. En algunos Estados miembros, la mortalidad infantil es aún de alrededor de diez fallecimientos por cada mil nacidos vivos. El estado de la salud es decisivo para participar activamente en el mercado de trabajo, para prolongar la vida laboral y para reducir la pobreza.

Por supuesto, en la Agenda Social Renovada son de general importancia sobre todo las propuestas de implementación:

1. Propuesta de una Directiva del Consejo sobre la aplicación del principio de igualdad de trato independientemente de su religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual. En el centro de la legislación de la UE, hasta este momento en el artículo 13 se incluía sobre todo la eliminación de discriminaciones en los ámbitos laborales y de empleo. Únicamente en el caso de la discriminación por razones de raza o de sexo dos directivas independientes proporcionaban ya un nivel de protección en otros ámbitos. Este nivel de protección se extenderá ahora en lo esencial a todas las demás razones de discriminación: religión o convicciones, discapacidad, edad y orientación sexual. Esta ampliación de la protección es por principio positiva. Con toda seguridad, en el Consejo del Parlamento Europeo aún se plantearán muchas discusiones sobre los detalles de las regulaciones propuestas por la Comisión. Naturalmente, se tratará de
- estándares mínimos que podrán ser superados por algunos países.
2. Propuesta de una Directiva sobre el ejercicio de los derechos de los pacientes en la asistencia sanitaria transfronteriza: esta propuesta pretende mejorar las posibilidades ya existentes de percepción de servicios sanitarios en el extranjero e impulsar su adaptación a la jurisprudencia de los últimos años. Se trata sobre todo de clarificar la restitución de los gastos generados por la percepción de servicios sanitarios en el extranjero. También en este punto quedan muchas cuestiones por concretar.
 3. Propuesta de revisión de la Directiva sobre comités de empresa europeos: la propuesta tiene que revalorizar los comités de empresa europeos y conseguir que los derechos de los trabajadores a estar informados y a ser escuchados, también fuera de sus propios países, sean más efectivos. El objetivo de esta propuesta es asimismo aumentar el número de comités de empresa y garantizarles seguridad jurídica en su constitución y en la defensa de sus tareas.

Una primera valoración de la Agenda Social quedaría configurada de la siguiente manera:

- La propuesta de la Comisión Europea de una Agenda Social ha sido recibida fundamentalmente como un indicador relevante y un intento de concretizar la dimensión social de la Unión Europea.
- También se considera positiva la propuesta de actos jurídicos sobre la igualdad de trato, sobre la movilidad de los pacientes y sobre el comité de empresa europeo.
- Igualmente bien recibido ha sido el amplio Anexo que abarca todos los ámbitos de la política que pueden ser

importantes para alcanzar los objetivos sociales. A este respecto, sin embargo, surgen pequeñas dudas. Solo el futuro mostrará hasta qué punto los objetivos sociales han sido debidamente tomados en consideración en los ámbitos políticos principales de la Unión Europea: mercado interior, unión económica y monetaria y política comercial, así como en la Estrategia de Lisboa.

- Hay que tener en cuenta que gracias a este amplio apéndice no se pierden de vista los objetivos principales de la política social, como la lucha contra la pobreza, una buena seguridad social, la igualdad de oportunidades y la equidad.
- Se ha recibido con expresa satisfacción la decisión de que la lucha contra la pobreza y la exclusión social sea un área de actuación en sí misma, a diferencia de comunicados anteriores, como, por ejemplo, la Comunicación sobre la visión social de Europa en el siglo XXI, de noviembre de 2007. Esta decisión es asimismo una consecuencia de las demandas del Comité de Protección Social. No deja de ser, sin embargo, descorazonador el hecho de que en este contexto solo se haya publicado un documento el 3 de julio. En realidad se trata de un documento de trabajo de interés general sobre las prestaciones sociales, elaborado por los servicios de la Comisión.

Los servicios sociales de interés general son un asunto importante para el Comité de Protección Social. Es innegable que estas prestaciones, tales como los servicios de atención sanitaria, los cuidados infantiles o la ayuda a la integración en el mercado laboral, representan un elemento esencial en el estado social. Es asimismo innegable que los Estados miembros son respon-

sables de la organización, concesión y financiación de estos servicios. Pero en algunos campos existen conflictos potenciales con el Derecho Comunitario, como en la aplicación del derecho de subvenciones o en relación con la libertad de prestación de servicios y de establecimiento, fundamentos importantes del mercado interior. Ya existe una extensa jurisprudencia del Tribunal Europeo sobre estos puntos conflictivos y, sin embargo, aún hay mucha falta de claridad sobre lo que significa exactamente el Derecho europeo para los servicios sociales de los Estados miembros. Por ello, en el marco del SPC se está trabajando desde hace años en estas cuestiones. En la actualidad, hay un grupo de trabajo del SPC que está analizando cuestiones relativas al derecho de contratación pública y al derecho de subvenciones. El grupo intenta averiguar, mediante un formulario de encuesta, si los documentos de la Comisión responden a todas las preguntas o si aún existen puntos sin clarificar. También se ha podido plantear a medio plazo el reforzamiento de la seguridad jurídica.

Una segunda vía de trabajo del SPC con respecto a los servicios sociales se refiere al tema de la calidad de estas prestaciones. La Comisión especula con la posibilidad de un marco de calidad voluntario, con pautas metódicas, que ayude a los Estados miembros a desarrollar estándares de calidad unitarios. Pero estos esfuerzos están apenas empezando y se desarrollarán a lo largo de los próximos años.

- La propuesta de tomar en consideración la posibilidad de introducir nuevos objetivos cuantitativos en el campo de la lucha contra la pobreza y de la protección social es, por principio, bien recibida. Con ello se incentiva a los Estados miembros a alcanzar sus pro-

pías metas nacionales, se mejora también la importancia del Método Abierto de Coordinación y de sus objetivos y se genera un estímulo más fuerte para lograr progresos comunes también en estos ámbitos.

En resumen, se puede concluir que hay que considerar la Agenda Social Renovada como algo muy positivo, pero que en el próximo año y medio se mostrará qué y cuánto se ha implementado realmente.

3. MIRADA AL FUTURO DESPUÉS DE 2010

Para después de 2010, una vez que expire la Estrategia de Lisboa, es ineludible que la dimensión social salga reforzada en toda Europa. Para ello, la Agenda Social Renovada, con su holístico Anexo supone, en principio, una buena base. Espero que hasta entonces también podamos edificar sobre el Tratado de Lisboa, lo que, junto con la cláusula social horizontal, la Carta de Derechos Fundamentales y el arraigamiento en el Tratado del Método Abierto de Coordinación, supondría algunos progresos. En marzo de 2008, el Consejo Europeo resaltó la importancia de la cohesión social, a la vez que animó a las primeras reflexiones para el periodo que se abrirá después del año 2010.

Para el futuro se brindan dos opciones: o bien la Estrategia de Lisboa se amplía con un capítulo social propio o el actual Método Abierto de Coordinación para la protección e integración social continuará en funcionamiento de forma más intensiva y se mejorará su relación con la Estrategia de Lisboa.

Para la opción más probable –la de un capítulo de política social propio dentro de las Directrices Integradas–, se requieren, entre otros, los siguientes cuatro puntos:

1. cambio de nombre de la Estrategia, de forma que la palabra «social» esté

incluida en el título como indicador importante para los ciudadanos a nivel simbólico;

2. fundamentación de la parte de la Estrategia referente a política social en el futuro artículo 5, en el artículo 153 (antiguo artículo 137) y en el 156 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, junto con una igualdad tan amplia como sea posible con las áreas de economía y empleo (en especial, de cara a las recomendaciones a los Estados miembros);
3. reconocimiento político renovado de la dimensión social y de los objetivos sociales de la UE y de la Estrategia de Lisboa;
4. inclusión total del Comité de Protección Social en la implementación de la Estrategia de Lisboa.

Si esto no fuera posible, el Método Abierto de Coordinación debe seguir aplicándose como proceso propio en adición a la Estrategia de Lisboa. Al hacerlo debe mejorarse notablemente la cooperación recíproca de ambos procesos de acuerdo con las conclusiones de varios Consejos Europeos y de la Agenda Social Renovada. Serían además necesarios esfuerzos intensivos tanto por parte de Europa como por parte de los Estados miembros.

A modo de conclusión cabe decir que vivimos en un mundo muy intrincado, en el que han existido y existen demasiadas diferencias económicas y sociales y en el que los cambios se suceden a velocidades de vértigo. A la vista de tales cambios, las personas necesitan seguridad y protección para que nadie se quede atrás. De cara a la globalización, el esfuerzo por el Estado social es necesario por encima de las fronteras de los Estados miembros pero también más allá de la UE.