

REGULACIÓN JURÍDICA DE LA UNIÓN EUROPEA EN MATERIA DE INCLUSIÓN SOCIAL A LAS PUERTAS DEL AÑO 2010: AÑO EUROPEO DE LUCHA CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL

Alfredo Ramírez Nárdiz / Universidad de Alicante

Introducción

Mediante Decisión 1098/2008/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de octubre de 2008, con entrada en vigor con fecha de 27 de noviembre de 2008 (DO L298 de 7/11/2008), se declaró el año 2010 como el Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social.

La Unión Europea considera que la lucha contra la pobreza y la exclusión social es uno de sus objetivos prioritarios. Tanto de la propia Unión Europea como de sus Estados miembros. La Unión Europea afirma promover un compromiso contra la pobreza y la exclusión social promoviendo un modelo social que contribuya al bienestar de los individuos, a su participación en la sociedad y al desarrollo económico de Europa. Gran parte de la población europea se encuentra en situación de pobreza y no tiene acceso a los servicios básicos. La construcción de una sociedad basada en la inclusión social y en la reducción de la pobreza constituye una de las principales prioridades de la UE. Durante la Cumbre del Lisboa de 2000, los Estados miembros se comprometieron a avanzar en la erradicación de la pobreza en Europa para 2010. La adopción de 2010 como Año Europeo dedicado a este objetivo pretendió impulsar el proceso de inclusión social.

El Año Europeo contra la Pobreza y la Exclusión Social es una iniciativa que pretende informar a los ciudadanos europeos y ser portavoz de las personas que se encuentran en situación de pobreza y de exclusión social. De acuerdo con los principios europeos de solidaridad y justicia social, el Año se celebrará en torno a cuatro objetivos transversales:

1.- el reconocimiento del derecho fundamental de las personas que se encuentran en situación de pobreza a vivir con dignidad y a desempeñar un papel activo en la sociedad. En particular, se trata de garantizar el acceso a los recursos y a los servicios sociales, a la cultura y al ocio.

2.- la promoción de la cohesión social materializada a través de acciones en favor de la calidad de vida, del bienestar social, de la igualdad de oportunidades, del desarrollo sostenible, mediante el fomento de un mercado de trabajo que tome en consideración a todo el mundo y del principio de igualdad en la educación y la formación. En concreto, estas acciones deben orientarse a las víctimas de discriminación, las personas con discapacidad, los niños y las situaciones de pobreza en las familias, los grupos más vulnerables o en situación de extrema pobreza.

3.- la responsabilidad compartida y la participación colectiva e individual para incrementar el papel de todos los actores públicos o privados en la lucha contra la pobreza y la exclusión social.

4.- el compromiso y la acción política de los Estados miembros y de la UE y la intensificación de las acciones emprendidas en todas las instancias de gobierno. En este sentido, se debe aprovechar mejor el potencial del Método Abierto de Coordinación establecido por la UE en 2000 en el ámbito de la protección y de la inclusión social.

El Año Europeo de lucha contra la pobreza y la Exclusión Social pretende dar lugar a la puesta en marcha de acciones a escala comunitaria y nacional que se materializarán en campañas de sensibilización de la opinión pública, iniciativas innovadoras y creativas, encuentros, debates y estudios. En la ejecución del Año Europeo, la Comisión estará asistida por un Comité compuesto por representantes de los Estados miembros.

Los Estados miembros llevarán a cabo estas acciones a través de programas nacionales que adopten las orientaciones comunitarias a los desafíos y prioridades de cada país. Cada Estado miembro designará un organismo dedicado a la elaboración y ejecución de dichos programas. Colaborarán con la sociedad civil, los interlocutores sociales, las autoridades regionales y locales.

Estos objetivos deberán abordarse tanto en el seno de la UE como fuera de sus fronteras. La iniciativa estará abierta a la participación de los países de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), los países candidatos a la adhesión a la UE y los países terceros cubiertos por la Política Europea de Vecindad (PEV).

Regulación jurídica de la Unión Europea en materia de inclusión social.

La normativa de la UE en materia de lucha contra la pobreza y la exclusión social es compleja y diversa. A continuación, se analizan los textos jurídicos más relevantes en esta materia.

1.- El Tratado de Lisboa.

El Tratado de Lisboa surge en 2007 como un intento de relanzar el proceso de construcción europeo tras el duro revés sufrido por la no ratificación de la Constitución Europea en algunos de los Estados miembros de la UE (particularmente en Francia y Holanda con sus referendos de resultado negativo). Su ratificación ha sido también compleja y no pocos países (Irlanda, Polonia o la República Checa, por ejemplo) han generado multitud de dificultades a la misma.

El Tratado de Lisboa intensifica los objetivos sociales de la UE, estableciendo que, en todas sus políticas y acciones, la UE tendrá en cuenta la promoción de un nivel de empleo

elevado. Las remuneraciones, el derecho de asociación y el derecho de huelga seguirán siendo competencia de los Estados miembros. El Tratado permite el mantenimiento y desarrollo de los logros sociales de la UE, respetando en todo caso las prerrogativas nacionales.

Queda reconocido el papel fundamental de servicios económicos como el transporte público, las telecomunicaciones, los servicios postales, el suministro de gas y de electricidad. El papel de la UE a ese respecto es limitado, puesto que los Estados miembros tienen mucho margen de maniobra para proporcionar, poner en funcionamiento y organizar los servicios con vistas a responder eficazmente a las necesidades internas. La UE debe abstenerse de cualquier acción que pudiera suponer un menoscabo del papel de los Estados miembros a la hora de ofrecer servicios de interés general como la sanidad, los servicios sociales, la policía y fuerzas de seguridad o la enseñanza pública.

El Tratado de Lisboa reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales, haciendo que ésta sea jurídicamente vinculante. Los Estados miembros firmaron la Carta en el año 2000 y con el Tratado de Lisboa pasa a ser jurídicamente vinculante. Esto significa que cuando la UE proponga y aplique la legislación deberá respetar los derechos establecidos en la Carta y los Estados miembros también tendrán que hacerlo cuando apliquen la legislación de la UE.

La Carta dedica uno de sus capítulos a la solidaridad, enumerando una serie de derechos y principios directamente relacionados con el ámbito social, como el derecho a la información y consulta de los trabajadores en las empresas, el derecho de negociación y de acción colectiva, el derecho de acceso a un servicio gratuito de colocación, la protección en caso de despido injustificado, el derecho de acceso a la seguridad social y a los servicios sociales, etc.

Los derechos del ámbito social que cada ciudadano debe disfrutar comprenden: la igualdad ante la ley y la no discriminación, la igualdad entre hombres y mujeres, los derechos del menor y los de las personas mayores, la protección contra los despidos injustificados y el acceso a la seguridad social y a la ayuda social.

El Tratado también permitirá a la UE adherirse al Convenio Europeo sobre Derechos Humanos. El Convenio y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos que vela por su respeto constituyen los cimientos de la protección de los derechos humanos en Europa.

La economía social de mercado altamente competitiva, el pleno empleo y el progreso social se encuentran entre los objetivos de la Unión. La coordinación de las políticas económicas y de empleo de los Estados miembros es una de las competencias de la Unión, que también podrá tomar iniciativas para coordinar las políticas sociales nacionales.

Según la "cláusula social" que contiene el Tratado, los aspectos sociales (promoción de un nivel de empleo elevado, protección social adecuada, lucha contra la exclusión social, etc.)

se deben tener en cuenta al definir y ejecutar todas las políticas.

2.- La Carta de los Derechos Fundamentales de la UE.

La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea representa la síntesis de los valores comunes de los Estados miembros de la Unión Europea y, por primera vez, reúne en un solo texto los derechos civiles y políticos clásicos, así como los derechos económicos y sociales. Su objetivo se explica en el preámbulo: «Por ello, es necesario, dotándolos de mayor presencia en una Carta, reforzar la protección de los derechos fundamentales a tenor de la evolución de la sociedad, del progreso social y de los avances científicos y tecnológicos».

En junio de 1999, con el fin de destacar su importancia, el Consejo Europeo de Colonia consideró oportuno recoger en una Carta los derechos fundamentales vigentes en la UE. De acuerdo con las expectativas de los Jefes de Estado o de Gobierno, esta Carta debía contener los principios generales recogidos en el Convenio del Consejo de Europa de 1950, los derivados de las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros, los derechos fundamentales reservados a los ciudadanos de la Unión y los derechos económicos y sociales enunciados en la Carta social europea y en la Carta comunitaria de los derechos sociales y fundamentales de los trabajadores, así como los principios que se derivan de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

La Carta fue elaborada por una convención compuesta por representantes de los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, un representante del Presidente de la Comisión Europea, y miembros del Parlamento Europeo y de los Parlamentos nacionales. Formalmente adoptada en Niza en diciembre de 2000 por los Presidentes del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, representa un compromiso político sin efecto jurídico obligatorio. En el Tratado de Lisboa la Carta adquiere un carácter vinculante mediante la inserción de una mención por la que se le reconoce el mismo valor jurídico que los Tratados. A tal efecto, la Carta fue proclamada una segunda vez en diciembre de 2007.

Por primera vez, se han reunido en un único documento todos los derechos que hasta ahora se repartían en distintos instrumentos legislativos como las legislaciones nacionales y los Convenios internacionales del Consejo de Europa, de las Naciones Unidas y de la Organización Internacional del Trabajo. Al dar visibilidad y claridad a los derechos fundamentales, la Carta contribuye a desarrollar el concepto de ciudadanía de la Unión así como a crear un espacio de libertad, seguridad y justicia. La Carta refuerza la seguridad jurídica por lo que se refiere a la protección de los derechos fundamentales, protección que hasta ahora sólo se garantizaba mediante la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y el artículo 6 del Tratado de la UE.

La Carta incluye un preámbulo introductorio y 54 artículos distribuidos en 7 capítulos:

Capítulo I: Dignidad (dignidad humana, derecho a la vida, derecho a la integridad de la persona, prohibición de la tortura y de las penas o los tratos inhumanos o degradantes, prohibición de la esclavitud y el trabajo forzado).

Capítulo II: Libertad (derechos a la libertad y a la seguridad, respeto de la vida privada y familiar, protección de los datos de carácter personal, derecho a contraer matrimonio y derecho a fundar una familia, libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, libertad de expresión e información, libertad de reunión y asociación, libertad de las artes y de las ciencias, derecho a la educación, libertad profesional y derecho a trabajar, libertad de empresa, derecho a la propiedad, derecho de asilo, protección en caso de devolución, expulsión y extradición).

Capítulo III: Igualdad (igualdad ante la ley, no discriminación, diversidad cultural, religiosa y lingüística, igualdad entre hombres y mujeres, derechos del menor, derechos de las personas mayores, integración de las personas discapacitadas).

Capítulo IV: Solidaridad (derecho a la información y a la consulta de los trabajadores en la empresa, derecho de negociación y de acción colectiva, derecho de acceso a los servicios de colocación, protección en caso de despido injustificado, condiciones de trabajo justas y equitativas, prohibición del trabajo infantil y protección de los jóvenes en el trabajo, vida familiar y vida profesional, seguridad social y ayuda social, protección de la salud, acceso a los servicios de interés económico general, protección del medio ambiente, protección de los consumidores).

Capítulo V: Ciudadanía (derecho a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo, derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales, derecho a una buena administración, derecho de acceso a los documentos, Defensor del Pueblo, derecho de petición, libertad de circulación y de residencia, protección diplomática y consular).

Capítulo VI: Justicia (derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial, presunción de inocencia y derechos de la defensa, principios de legalidad y de proporcionalidad de los delitos y las penas, derecho a no ser acusado o condenado penalmente dos veces por el mismo delito).

Capítulo VII: Disposiciones generales.

En general, los derechos mencionados le son reconocidos a toda persona. No obstante, la Carta hace también referencia a categorías con unas necesidades particulares (menores, personas mayores, personas con discapacidad). Además, el Capítulo V considera la situación específica del ciudadano europeo haciendo referencia a algunos derechos ya mencionados en los Tratados (libertad de circulación y estancia, derecho de voto, derecho de petición), introduciendo al mismo tiempo también el derecho a una buena administración.

Al considerar la evolución de la sociedad, además de los derechos clásicos (derecho a la vida, a la libertad de expresión, derecho a un recurso efectivo, etc.), la Carta menciona derechos que no se recogen en el Convenio del Consejo de Europa de 1950 (protección de datos, bioética, etc.). De acuerdo con algunas legislaciones nacionales, el Convenio reconoce otras posibilidades distintas del matrimonio para fundar una familia, y ya no habla de matrimonio entre hombre y mujer, sino simplemente de matrimonio.

Las disposiciones generales tienen por objeto establecer los vínculos entre la Carta y el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) así como determinar el ámbito de aplicación de la Carta. Ésta es aplicable a las instituciones europeas en cumplimiento del principio de subsidiariedad y en ningún caso puede exceder las competencias y las tareas que los Tratados le confieren. Los principios de la Carta son también aplicables a los Estados miembros (a las autoridades centrales así como a las autoridades regionales o locales) cuando aplican la legislación comunitaria. Por otra parte, la obligación de los Estados miembros de respetar los derechos fundamentales en el marco de la legislación comunitaria ha sido confirmada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (véase por ejemplo el asunto C 292/97).

La Carta ha influido en sucesivas ocasiones en las conclusiones del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE). Las conclusiones de los Abogados generales no vinculan al TJCE sino que sugieren soluciones jurídicas susceptibles de influirlo. Estas conclusiones sólo hacen a veces referencia a la Carta de manera marginal, pero, en algunos casos, los Abogados generales se remiten a ella para interpretar los derechos fundamentales, recordando no obstante que no tiene fuerza vinculante. La ausencia de estatuto jurídico de la Carta no significa sin embargo que carezca de validez. Los tres Abogados generales Tizzano, Ligerio y Mischo declararon que «la Carta situó innegablemente los derechos que son objeto de la misma al más alto nivel de los valores comunes de los Estados miembros». Por primera vez, en su sentencia de 27 de junio de 2006 relativa a la Directiva sobre la reagrupación familiar (Asunto C-540/03), el Tribunal de Justicia hizo una referencia explícita a la Carta y destacó su importancia.

3.- La Carta Social.

La adopción de una Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores surgió de la necesidad de que la dimensión social estuviera presente en el ámbito de las actividades laborales encaminadas a instaurar en la Comunidad un mercado único.

El preámbulo del Tratado CEE sitúa entre sus objetivos "el progreso económico y social" de los Estados miembros y "la mejora constante de las condiciones de vida y de empleo de sus pueblos". En junio de 1988, con ocasión de la cumbre de Hannover, el Consejo Europeo afirmaba la importancia de los aspectos sociales del mercado único. El 9 de noviembre de 1988 la Comisión encargó al Comité Económico y Social que procediera a una reflexión global sobre el contenido posible de una "Carta Comunitaria de los Derechos Sociales

Fundamentales". El Comité Económico y Social aprobó el dictamen en sesión plenaria el 22 de febrero de 1989. Los días 2 y 3 de diciembre de 1988, la cumbre de Rodas recordaba que la "realización del mercado único no puede considerarse como un fin en sí mismo".

Tres meses después de que la Comisión le encargara la elaboración de una "Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales", el Comité Económico y Social presentó en febrero de 1989 el dictamen que se le había pedido. Los representantes de los empresarios, de los trabajadores y de las profesiones liberales, así como de los agricultores y de las pequeñas y medianas empresas, reunidos en el CES, describieron el marco de los "derechos sociales fundamentales comunitarios", marco que en su opinión debería crearse en la perspectiva de la realización del mercado interior. Este dictamen se aprobó por una amplia mayoría de 135 votos a favor y 22 en contra. Mientras que en la fase de borrador se hacía hincapié en una solución a escala comunitaria, el texto definitivo que se aprobó insistía reiteradamente en el papel de los Estados miembros y su responsabilidad. Pero quedó pendiente la cuestión de determinar las normas mediante las cuales deberían instaurarse dichos derechos sociales en la Comunidad.

El 15 de marzo de 1989 el Parlamento Europeo aprobó una resolución sobre "la dimensión social del mercado interior". Expresaba la preocupación, por una parte, "de aprobar a escala comunitaria derechos sociales fundamentales que no podrán cuestionarse bajo la presión de la competencia o de la búsqueda de la competitividad y que podrían considerarse constitutivos de la base de futuras negociaciones entre los interlocutores sociales" y, por otra parte, la necesidad de garantizar la dimensión social del mercado interior aplicando un programa de medidas concretas acompañadas de un calendario.

El 12 de junio de 1989 el Consejo debatió el anteproyecto de carta social. En la cumbre de Madrid se recordó, a su vez, que, en el marco de la construcción del mercado único europeo, era conveniente conceder la misma importancia a los aspectos sociales que a los aspectos económicos. El 14 de septiembre de 1989 el Parlamento Europeo se pronunciaba mediante siete resoluciones sobre la cohesión económica y social, recordando que la dimensión social de la Comunidad se basa en la implantación a escala comunitaria del conjunto de los derechos sociales fundamentales inscritos en el Derecho comunitario, susceptibles de recurso ante el Tribunal de Justicia e incuestionables. El 2 de octubre de 1989 la Comisión hizo público su proyecto de "Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales". Los días 17 y 18 de octubre de 1989 los interlocutores sociales fueron consultados. El 30 de octubre de 1989 el Consejo concluía el proyecto de "Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores". El 22 de noviembre de 1989 el Parlamento Europeo aprobaba una resolución relativa a la "Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores".

El 9 de diciembre de 1989 en la cumbre de Estrasburgo, los jefes de Estado o de Gobierno de once Estados miembros aprobaron, en forma de declaración, el texto de la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores. El Consejo Europeo tomó nota de que la Comisión había elaborado un programa de acción y encargó

a la Comisión que presentara cuanto antes las iniciativas que incumbieran a la Comunidad. El Reino Unido no firmó la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores en 1989, lo que acentuó su carácter simbólico. En 1998, tras la elección de Tony Blair, Reino Unido se decidió a firmarla.

La Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores establece los grandes principios sobre los que se basa el modelo europeo de derecho laboral y, de forma más general, el lugar que ocupa el trabajo en la sociedad. Contiene los siguientes apartados: libre circulación, empleo y retribución, mejora de las condiciones de vida y de trabajo, protección social, libertad de asociación y negociación colectiva, formación profesional, igualdad de trato entre hombres y mujeres, información, consulta y participación de los trabajadores, protección de la salud y de la seguridad en el medio de trabajo, protección de los niños y de los adolescentes, personas de edad avanzada, personas con discapacidad.

Los derechos consagrados en la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores se implantarán, según cada caso, a escala de los Estados miembros, o a escala comunitaria en el marco de sus competencias. En este contexto, la Comisión presentó un programa de acción con el fin de permitir la adopción de un conjunto de disposiciones mínimas comunes a los Estados miembros.

4.- Fondo Social Europeo 2007-2013.

El Fondo Social Europeo consta como el Reglamento CE nº 1081/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativo al Fondo Social Europeo y por el que se deroga el Reglamento CE nº 1784/1999 (Diario Oficial L 210 de 31/7/2006). Comenzó a aplicarse el 1 de enero de 2007.

Con objeto de definir la misión y el ámbito de aplicación del Fondo Social Europeo (FSE) para el período 2007-2013, en el Reglamento se establecen disposiciones específicas relativas a los tipos de actividad que el FSE puede financiar. El FSE respalda las prioridades de la Comunidad derivadas de la necesidad de reforzar la cohesión social, aumentar la productividad y la competitividad, y propiciar el crecimiento económico y un desarrollo sostenible. En este contexto, el FSE tiene por objetivo contribuir a la consolidación de la cohesión económica y social de la Comunidad mejorando el empleo y las oportunidades de trabajo.

Para el período 2007-2013, en las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión se establece que el FSE apoyará acciones en el marco del objetivo de «convergencia» (para las regiones menos desarrolladas) y del objetivo «competitividad regional y empleo» (que trata de anticipar y promover los cambios económicos para hacer frente a los retos).

El FSE respalda las políticas de los Estados miembros para centrar la estrategia de Lisboa

en el crecimiento y el empleo. Estas políticas están estrechamente relacionadas con las Orientaciones Generales de Política Económica (OGPE), con la Estrategia Europea de Empleo (EEE) y con las directrices para el empleo. Más concretamente, el FSE tiene por objetivo: lograr el pleno empleo; mejorar la calidad y la productividad del trabajo; promover la integración social (en particular, el acceso de las personas desfavorecidas al empleo); reducir las disparidades nacionales, regionales y locales en materia de empleo.

En el marco de los objetivos de «convergencia» y de «competitividad regional y empleo», el FSE apoya acciones en los Estados miembros encaminadas a dar respuesta a las prioridades siguientes: mejorar la capacidad de adaptación de los trabajadores, las empresas y los empresarios, con objeto de aumentar de esta manera la previsión y la gestión positiva del cambio económico; facilitar el acceso al empleo y la inserción duradera en el mercado de trabajo de las personas inactivas y de las que buscan trabajo; evitar el desempleo, en particular el desempleo de larga duración y el desempleo de los jóvenes; apoyar el envejecimiento activo y la prolongación de la vida laboral; incrementar la participación en el mercado laboral; potenciar la integración social de las personas desfavorecidas con vistas a su inserción duradera en el empleo; luchar contra todas las formas de discriminación en el mercado de trabajo; reforzar y ampliar el capital humano; promover las asociaciones.

Además, en el marco del objetivo de «convergencia», el FSE respalda las siguientes prioridades: más inversión en capital humano, con reformas en los sistemas de educación y formación, y una mayor participación en la educación y el aprendizaje permanente y en el desarrollo del potencial humano en el ámbito de investigación y la innovación; mejora de la capacidad y la eficacia institucionales, con objeto de contribuir a la buena gestión.

Las normas relativas al carácter subvencionable del gasto se determinan a nivel nacional. No obstante, para el FSE los gastos que se indican a continuación no son subvencionables: el IVA recuperable; los intereses adeudados; la adquisición de mobiliario, equipos, vehículos, infraestructuras, bienes inmuebles y terrenos.

El FSE promoverá la buena gobernanza y la cooperación. La ayuda del Fondo en este ámbito se proyectará y aplicará al nivel territorial apropiado, teniendo en cuenta los niveles nacional, regional y local, con arreglo a los mecanismos institucionales propios de cada Estado miembro. Los Estados miembros garantizarán la participación de los interlocutores sociales y la oportuna consulta y participación de otros interesados, al nivel territorial apropiado, en lo que atañe a la preparación, la aplicación y el seguimiento de las ayudas del FSE.

Las demás disposiciones relativas a la política de cohesión para el período 2007-2013 figuran en cuatro reglamentos relativos a: las disposiciones generales sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo y el Fondo de Cohesión; el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER); el Fondo de Cohesión; la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT).

5.- Programa Progress 2007-2013: Programa comunitario para el empleo y la solidaridad social.

El programa Progress (Decisión 1672/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 2006, por la que se establece un programa comunitario para el empleo y la solidaridad social, publicado en el Diario Oficial como DO L315 de 15/11/2006) tiene por objeto aportar ayuda financiera a la realización de los objetivos de la Unión Europea en el ámbito del empleo y los asuntos sociales. Contribuye así al logro de los objetivos de la Estrategia de Lisboa.

Con un presupuesto de 743 millones de euros, Progress financia actividades de análisis y aprendizaje mutuo, de sensibilización y de difusión, además de ayudas a los principales actores, durante el período 2007-2013. El programa está dividido en cinco secciones que corresponden a cinco ámbitos de acción principales: empleo, protección e integración social, condiciones de trabajo, no discriminación y diversidad e igualdad de género.

Anteriormente, las actividades comunitarias en materia de empleo, integración y protección social, fomento de la igualdad entre los sexos y lucha contra la discriminación se beneficiaban de programas de acción independientes. En aras de la coherencia y la eficacia, la Comisión propuso que se agruparan en un único programa marco, denominado Progress.

El programa tiene seis objetivos:

- 1.- mejorar el conocimiento y la comprensión de la situación imperante en los Estados miembros (y en otros países participantes) mediante análisis, evaluaciones y un estrecho seguimiento de las políticas.
- 2.- apoyar el desarrollo de métodos e instrumentos estadísticos e indicadores comunes.
- 3.- apoyar y controlar la aplicación de la legislación y los objetivos políticos.
- 4.- fomentar la creación de redes, el aprendizaje mutuo, la determinación y la difusión de buenas prácticas y de enfoques innovadores a escala europea.
- 5.- sensibilizar a las partes interesadas y al público en general sobre las políticas y los objetivos de la Comunidad perseguidos en materia de empleo, protección e integración social, condiciones de trabajo, lucha contra la discriminación y diversidad e igualdad entre hombres y mujeres.
- 6.- mejorar la capacidad de las principales redes a escala europea para fomentar y apoyar las políticas de la Comunidad.

El programa financia los siguientes tipos de acciones: actividades de análisis, actividades de aprendizaje mutuo, sensibilización y difusión, apoyo a los principales agentes, es decir, contribución a los gastos de funcionamiento de las principales redes a escala europea, organización de grupos de trabajo, financiación de seminarios de formación, creación de redes entre los organismos especializados y de observatorios a escala europea, intercambios de personal entre administraciones nacionales y cooperación con instituciones internacionales.

El programa consta de cinco secciones: empleo, protección e integración social, condiciones de trabajo, no discriminación y diversidad, igualdad entre mujeres y hombres. Para cada una de las secciones, el programa presenta una lista de objetivos operativos.

a) Empleo: esta sección tiene por objeto apoyar la aplicación de la Estrategia Europea de Empleo mediante: la mejora de la comprensión de la situación del empleo, especialmente mediante la realización de análisis y estudios y el desarrollo de estadísticas e indicadores; el control y la evaluación de la aplicación de las directrices y recomendaciones europeas en materia de empleo, y el análisis de la interacción entre la Estrategia Europea de Empleo y otros ámbitos políticos; la organización de intercambios sobre políticas y procesos, y el fomento del aprendizaje mutuo en el contexto de la Estrategia Europea de Empleo; el refuerzo de la sensibilización, la difusión de información y el fomento del debate, en particular entre los agentes regionales y locales y los interlocutores sociales.

b) Protección e integración social: esta sección tiene por objeto apoyar la aplicación del método abierto de coordinación en el ámbito de la protección e integración social mediante: una mayor comprensión de las cuestiones relativas a la pobreza y las políticas de protección e integración social, especialmente mediante análisis, estudios y el desarrollo de estadísticas e indicadores; el control y la evaluación de la aplicación del método abierto de coordinación en el ámbito de la protección e integración social, y el análisis de la interacción entre este método y otros ámbitos políticos; la organización de intercambios sobre políticas y procesos, y el fomento del aprendizaje mutuo en el contexto de la estrategia de protección e integración social; el refuerzo de la sensibilización, la difusión de información y el fomento del debate, en particular entre las ONG y los agentes regionales y locales; el desarrollo de la capacidad de las principales redes a escala europea (por ejemplo, de expertos nacionales o de ONG) para perseguir los objetivos políticos de la Comunidad.

c) Condiciones de trabajo: esta sección tiene por objeto apoyar la mejora del entorno y las condiciones de trabajo, incluida la salud y seguridad en el trabajo mediante: una mayor comprensión de la situación de las condiciones de trabajo, especialmente mediante análisis, estudios y el desarrollo de estadísticas e indicadores, así como mediante la evaluación de la incidencia de la legislación, las políticas y las prácticas vigentes; el apoyo a la aplicación de la legislación laboral de la Comunidad mediante un control eficaz, la formación de los profesionales de dicho ámbito, la elaboración de manuales y la creación de redes entre los organismos especializados; la puesta en marcha de acciones preventivas

y el fomento de una cultura de prevención en materia de salud y seguridad en el trabajo; el refuerzo de la sensibilización, la difusión de información y el fomento del debate sobre los principales desafíos y aspectos políticos en materia de condiciones de trabajo.

d) No discriminación y diversidad: esta sección tiene por objeto apoyar la aplicación efectiva del principio de no discriminación y fomentar su integración en las políticas de la Comunidad mediante: una mayor comprensión de la situación en materia de discriminación, especialmente mediante análisis, estudios y el desarrollo de estadísticas e indicadores, así como mediante la evaluación de la incidencia de la legislación, las políticas y las prácticas vigentes; el apoyo a la aplicación de la legislación de la Unión Europea (UE) en materia de no discriminación mediante un control eficaz, la formación de los profesionales y la creación de redes entre los organismos especializados en el ámbito de la lucha contra la discriminación; el refuerzo de la sensibilización, la difusión de información y el fomento del debate sobre los principales desafíos y aspectos políticos en materia de discriminación, así como la integración de la no discriminación en las políticas de la Comunidad; el desarrollo de la capacidad de las principales redes de la Comunidad (por ejemplo, de expertos nacionales o de ONG) para perseguir los objetivos políticos comunitarios.

e) Igualdad de género: esta sección tiene por objeto apoyar la aplicación efectiva del principio de igualdad entre hombres y mujeres, y fomentar la integración de la perspectiva de género en las políticas de la Comunidad mediante: una mayor comprensión de la situación de las cuestiones relativas a la igualdad entre hombres y mujeres y a la integración de la perspectiva de género, especialmente mediante análisis, estudios y el desarrollo de estadísticas e indicadores, así como mediante la evaluación de la incidencia de la legislación, las políticas y las prácticas vigentes; el apoyo a la aplicación de la legislación de la Comunidad en materia de igualdad entre hombres y mujeres mediante un control eficaz, la formación de los profesionales y la creación de redes entre los organismos especializados en el ámbito de la igualdad de género; el refuerzo de la sensibilización, la difusión de información y el fomento del debate sobre los principales desafíos y aspectos políticos relativos a la igualdad entre hombres y mujeres y a la integración de la perspectiva de género; el desarrollo de la capacidad de las principales redes de la Comunidad (por ejemplo, de expertos nacionales o de ONG) para perseguir los objetivos políticos comunitarios.

El acceso al programa está abierto a todos los organismos públicos o privados, agentes e instituciones y, en particular, a: los Estados miembros; los servicios públicos de empleo; las autoridades locales y regionales; los organismos especializados previstos en la legislación comunitaria; los interlocutores sociales; las organizaciones no gubernamentales, y en particular las organizadas a escala europea; los centros de enseñanza superior y los institutos de investigación; los expertos en evaluación; los institutos nacionales de estadística; los medios de comunicación. El programa está asimismo abierto a los países de la AELC/EEE, los países candidatos asociados a la UE y los países de los Balcanes Occidentales incluidos en el proceso de estabilización y asociación.

Las acciones pueden financiarse mediante: contratos de servicios resultantes de una licitación; un apoyo parcial tras una convocatoria de propuestas. En este caso, el nivel de la cofinanciación de la UE no puede superar, por regla general, el 80 % del gasto total en que incurra el beneficiario.

Para el período 2007-2013, la dotación financiera propuesta es de 743 millones de euros. El desglose financiero entre las diferentes secciones debe respetar los siguientes límites mínimos: Empleo 23 %; Protección e integración social 30 %; Condiciones de trabajo 10 %; No discriminación y diversidad 23 %; Igualdad de género 12 %; El 2 % restante se destina a los gastos de gestión del programa.

La Comisión elaborará informes anuales de actividad y los transmitirá al comité del programa. El programa estará también sujeto a una evaluación intermedia. Un año después de la finalización del programa, la Comisión, con la ayuda de especialistas externos, realizará una evaluación ex post de todo el programa a fin de valorar la incidencia de los objetivos del mismo y su valor añadido europeo.

6.- Otros textos jurídicos relevantes.

Junto con la normativa señalada, y sin deseo de realizar una enumeración absoluta de normas y textos jurídicos, quepa al menos apuntar también los siguientes relevantes recursos europeos en materia de lucha contra la pobreza y la exclusión social:

- 1.- Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al Año europeo de la igualdad de oportunidades para todos (2007) - Hacia una sociedad justa.
- 2.- Comunicación de la Comisión, de 30 de octubre de 2003, Igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad: un plan de acción europeo (no publicada en el Diario Oficial).
- 3.- Comunicación de la Comisión de 28 de noviembre de 2005 - Situación de las personas con discapacidad en la Unión Europea ampliada: el plan de acción europeo 2006-2007 (no publicada en el Diario Oficial).
- 4.- Libro Verde - Igualdad y no discriminación en la Unión Europea ampliada, de 2004 (no publicado en el Diario Oficial).
- 5.- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 12 de mayo de 2004, titulada «Libro Blanco sobre los servicios de interés general (no publicada en el Diario Oficial).
- 6.- Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Plan de trabajo para la igualdad entre las

mujeres y los hombres 2006-2010 (no publicada en el Diario Oficial).

7.- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 2 de julio de 2008 – No discriminación e igualdad de oportunidades: un compromiso renovado (no publicada en el Diario Oficial).

8.- Propuesta de 2008 de Directiva del Consejo por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre las personas independientemente de su religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual.

9.- Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 10 de mayo de 2005, «Programa de La Haya: Diez prioridades para los próximos cinco años. Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia».

10.- Comunicación de la Comisión, de 6 de junio de 1997, «El fomento del papel de las asociaciones y fundaciones en Europa» (no publicada en el Diario Oficial).¹

Alfredo Ramírez Nardiz / Universidad de Alicante
2009

¹ Al fomentar el papel de las asociaciones y fundaciones, la Comisión Europea pretende facilitar y desarrollar el diálogo civil. Un diálogo que permita informar a los ciudadanos sobre el desarrollo de la política social y, en particular, sobre la puesta en práctica de las acciones destinadas a luchar contra la exclusión social y la discriminación. En la Comunicación, la Comisión expone los problemas y los retos a los que se enfrentan las asociaciones y las fundaciones. Además, facilita las claves para fomentar su desarrollo a escala nacional y europea y mejorar la capacidad de éstas para responder a las necesidades futuras, pero también para maximizar su contribución a la integración europea.

El inicio de un diálogo civil más estructurado y coherente se remonta al Tratado de Maastricht, que contenía la Declaración 23 anexa al Tratado de la Unión Europea. En dicha Declaración se destaca la importancia *«de la cooperación entre las instituciones europeas y las asociaciones caritativas y fundaciones como instituciones responsables de los establecimientos y servicios de asistencia social»*.

La economía social está formada por tres sectores: las cooperativas; las mutualidades; las asociaciones. Pero entre estos tres sectores, las asociaciones y las fundaciones son cada vez más numerosas. Desempeñan, además, un papel esencial en casi todos los ámbitos de la actividad social (actividades deportivas, derechos humanos, política de desarrollo, intereses de los ciudadanos, etc.). Participan en la creación de empleos, en la manifestación de una ciudadanía activa y en el ejercicio de la democracia. Con el tiempo, se ha ido desarrollando su papel en el proceso de integración europea. Por esta razón la Comisión llevó a cabo un amplio estudio para conocer mejor este sector y definir los problemas que hay que resolver.

No obstante, el sector asociativo se halla enfrentado a nuevos problemas y retos vinculados a la ampliación de su papel. Por ejemplo, las asociaciones que intentan desarrollar actividades europeas transnacionales chocan con una serie de problemas como: dificultad de encontrar en otros países socios para proyectos conjuntos; inexistencia de financiación a escala europea; pago tardío de las ayudas financieras comunitarias; escasa representatividad de determinadas organizaciones; inexistencia de formación adecuada.