

Estrasburgo, 16.4.2019
COM(2019) 186 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL
EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES**

Cómo legislar de manera más eficiente en política social:

**determinación de los ámbitos en los que debe recurrirse más a la votación por mayoría
cualificada**

1. Introducción

La dimensión social de la Unión Europea está consagrada en el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea (TUE), el cual pone de relieve la finalidad de la Unión de, entre otros aspectos, promover el bienestar de sus pueblos, obrar en pro del desarrollo sostenible y de una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, luchar contra la exclusión social y la discriminación y fomentar la igualdad entre mujeres y hombres.

En este contexto, la Unión debe apoyar y complementar las políticas sociales de los Estados miembros, así como garantizar unas condiciones de competencia equitativas, una convergencia al alza en el empleo y el rendimiento social, y un mercado único y una unión económica y monetaria que funcionen correctamente. La legislación, coordinación de políticas y financiación a nivel de la UE han logrado un progreso tangible a lo largo de los últimos sesenta años (véase el anexo 1).

Con un trasfondo de cambios en nuestras sociedades y en los mercados laborales, así como de nuevas oportunidades y desafíos que plantean la globalización, la digitalización, la mitigación del cambio climático y la adaptación a este cambio, la evolución de los modelos de trabajo, las migraciones y el envejecimiento demográfico, las cuestiones sociales se encuentran entre las principales preocupaciones de los ciudadanos de la UE. En respuesta a ello, la Comisión Europea propuso un programa integral de iniciativas destinadas a renovar y modernizar el acervo social de la UE¹ y los dirigentes de la UE se comprometieron, asimismo, en marzo de 2017, a seguir trabajando en pos de una Europa social².

La proclamación del pilar europeo de derechos sociales en noviembre de 2017 supuso un gran avance. El pilar europeo de derechos sociales³, propuesto por la Comisión y proclamado junto con el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea, ofrece una orientación renovada para afrontar los retos actuales y futuros. A escala de la UE ya se han emprendido varias iniciativas para consolidar el pilar y modernizar los derechos de los ciudadanos en un mundo que se transforma a gran velocidad⁴, de modo que se contribuya al logro de los objetivos de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas.

En una época caracterizada por los cambios rápidos, en ocasiones bruscos, cobra más importancia que nunca que la UE, junto con los Estados miembros, pueda elaborar respuestas políticas eficaces con celeridad. Esto implica una toma de decisiones eficiente con la que la UE pueda cumplir sus promesas en lo que se refiere a apoyar y complementar las políticas nacionales, afrontar los retos emergentes de manera oportuna, aprovechar al máximo las

¹ Véase más información en https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social_priorities_juncker_commission_en.pdf y en el anexo 2.

² Declaración de los dirigentes de veintisiete Estados miembros y del Consejo Europeo, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea (Roma, 25 de marzo de 2017): http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-767_es.htm

³ El pilar fue proclamado por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión en la Cumbre social de Gotemburgo en favor del empleo justo y el crecimiento (noviembre de 2017): https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_es

⁴ Véase en el anexo 2 un panorama general de las iniciativas adoptadas en el ámbito social en el marco de la Comisión Juncker.

oportunidades que brindan tales cambios, defender los intereses colectivos de la Unión y proteger a los ciudadanos de la UE.

Como anunciaba el presidente Juncker en su discurso sobre el estado de la Unión de septiembre de 2018, es conveniente evaluar el marco para la toma de decisiones en la UE establecido en los Tratados respecto a distintos ámbitos políticos clave, a fin de garantizar que la UE pueda utilizar todas las herramientas de que dispone y maximizar su valor añadido.

Así, la presente Comunicación forma parte del compromiso más amplio que ha adquirido esta Comisión en lo referente a estudiar formas de lograr que la toma de decisiones sea más eficiente, para lo cual determina ámbitos en los que pueda utilizarse en mayor medida la votación por mayoría cualificada⁵, como hizo en Comunicaciones anteriores sobre política exterior y de seguridad común⁶, fiscalidad⁷, y energía y clima⁸.

Cabe señalar además que, durante cerca de tres décadas, la gran mayoría de decisiones en el ámbito de la política social se han tomado con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, según el cual el Consejo (que decide por mayoría cualificada) y el Parlamento Europeo actúan como colegisladores en pie de igualdad (véase la sección siguiente). Por consiguiente, la elaboración de políticas de la UE en asuntos sociales es muy distinta a la de los otros ámbitos, en particular la fiscalidad y la política exterior y de seguridad común, donde la unanimidad sigue siendo la norma.

Otra particularidad es que la Comisión debe consultar a los interlocutores sociales antes de presentar propuestas en el ámbito de la política social⁹. Asimismo, los interlocutores sociales pueden negociar acuerdos susceptibles de aplicarse de manera autónoma con arreglo a las prácticas nacionales o aplicarse a petición suya a nivel de la UE con arreglo a una decisión del Consejo¹⁰.

2. El marco actual de la UE para la toma de decisiones en la política social

El acervo en materia de política social comprende ciento veinticinco actos jurídicos que abarcan ámbitos como la igualdad entre mujeres y hombres, la movilidad laboral, los derechos de los trabajadores desplazados, la protección de la salud y la seguridad de los trabajadores, las condiciones laborales, y la información y consulta de los trabajadores. Durante la

⁵ Véase el discurso sobre el estado de la Unión del presidente Juncker de 12 de septiembre de 2018 y el programa de trabajo de la Comisión para 2019 [COM(2018) 800 final].

⁶ COM(2018) 647 final.

⁷ COM(2019) 8 final.

⁸ COM(2019) 177.

⁹ El artículo 154 del Tratado de Funcionamiento de la UE prevé un procedimiento de consulta obligatorio de dos fases: en la primera fase, la Comisión consulta a los interlocutores sociales sobre la posible orientación de una iniciativa, mientras que en la segunda, consulta sobre el contenido de la iniciativa contemplada. Durante ambas fases, los interlocutores sociales pueden informar a la Comisión de su voluntad de iniciar un proceso de negociación para llegar a un acuerdo de los interlocutores sociales en ese ámbito. En tal caso, la Comisión suspende su iniciativa mientras tengan lugar las negociaciones. Si estas concluyen con éxito, los interlocutores sociales pueden solicitar que la Comisión aplique su acuerdo presentando una propuesta de Decisión del Consejo. En ausencia de un acuerdo de los interlocutores sociales, tras la consulta de la segunda fase, la Comisión puede decidir presentar una propuesta.

¹⁰ Artículo 155 del TFUE.

Comisión Juncker, se han presentado veintisiete propuestas de actos jurídicos en materia de política social y, hasta la fecha, se ha llegado a un acuerdo sobre veinticuatro (véase el anexo 2).

Buena parte del acervo en materia de política social se ha adoptado mediante la votación por mayoría cualificada y el procedimiento legislativo ordinario. Además, los acuerdos de los interlocutores sociales aplicados a nivel de la UE han desempeñado un papel señalado en el desarrollo del acervo social de la UE. En ciertos ámbitos, se han adoptado actos por unanimidad, como por ejemplo, los primeros actos jurídicos relativos a la coordinación de los sistemas de seguridad social¹¹ y la lucha contra la discriminación por razón de sexo, raza u origen étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual.

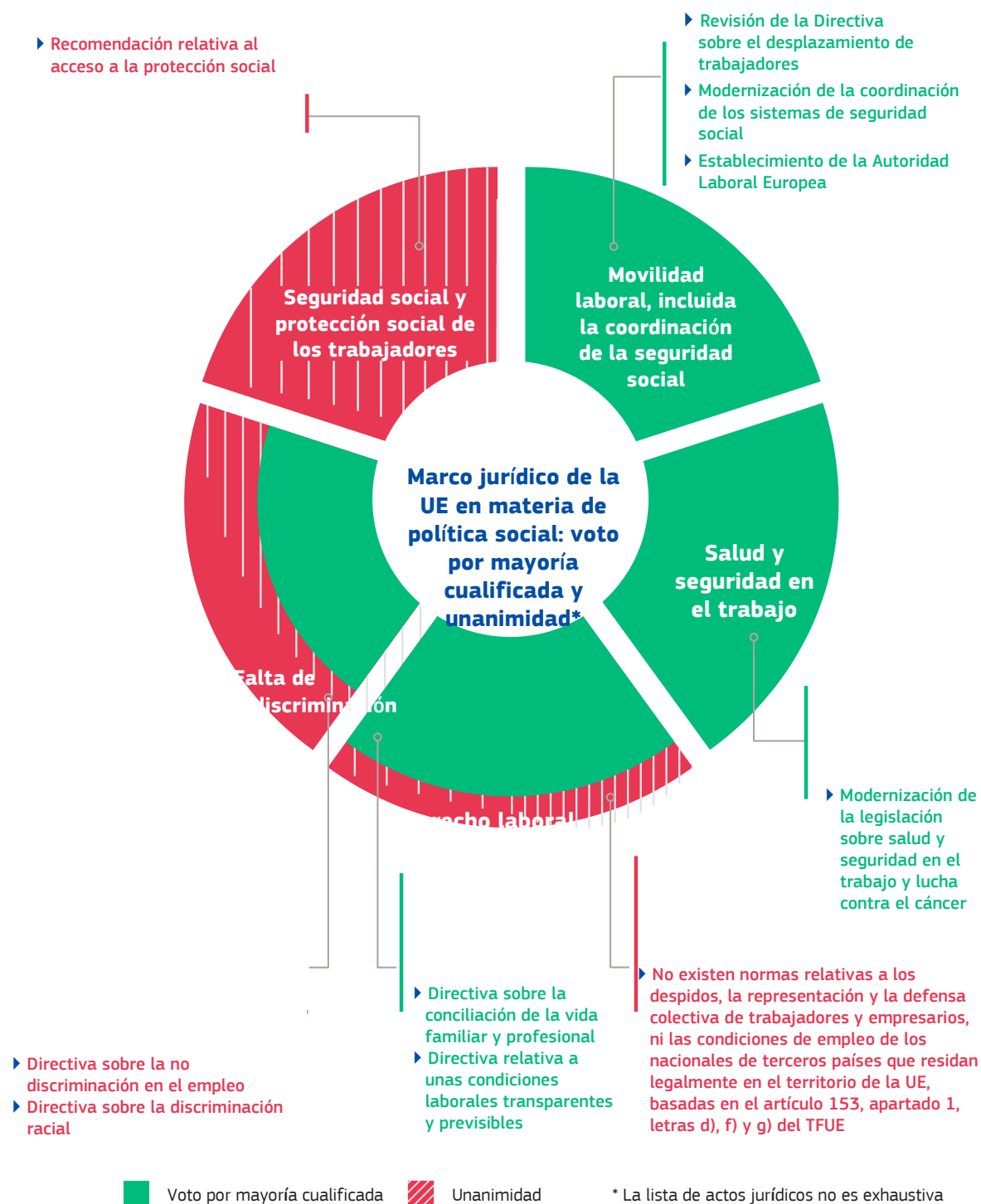
Con todo, un número reducido de ámbitos de la política social debe someterse aún a votación por unanimidad en el Consejo y al procedimiento legislativo especial, en el cual el Parlamento Europeo no actúa como colegislador. Dichos ámbitos son los siguientes:

- la lucha contra la discriminación (artículo 19, apartado 1, del TFUE);
- la seguridad social y la protección social de los trabajadores (al margen de las situaciones transfronterizas) [artículo 153, apartado 1, letra c), del TFUE];
- la protección de los trabajadores en caso de rescisión del contrato laboral [artículo 153, apartado 1, letra d), del TFUE];
- la representación y la defensa colectiva de los intereses de los trabajadores y de los empresarios [artículo 153, apartado 1, letra f), del TFUE], y
- las condiciones de empleo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de la UE [artículo 153, apartado 1, letra g), del TFUE].

Al margen de que algunos aspectos de dichos ámbitos políticos puedan repercutir en el equilibrio financiero de los sistemas nacionales de protección social, no hay ninguna lógica particular detrás del hecho de que, tras las sucesivas revisiones de los Tratados, estos pocos ámbitos aún se sometan a votación por unanimidad y al procedimiento legislativo especial, en especial si se comparan con otras materias que ya se someten a votación por mayoría cualificada.

¹¹ Con el Tratado de Lisboa de 2009, la coordinación de los sistemas de seguridad social de los Estados miembros en el contexto de la libre circulación de los trabajadores, en virtud del artículo 48 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), pasó a someterse a votación por mayoría cualificada y al procedimiento legislativo ordinario, en lugar de a la votación por unanimidad. Véase en el anexo 1 un panorama general de la evolución del acervo en materia de política social de la UE. Este cambio se aplicó junto con la introducción de una cláusula de «freno de emergencia» en virtud del artículo 48 del TFUE, mediante la cual un miembro del Consejo puede declarar que un proyecto de acto legislativo en materia de coordinación de la seguridad social perjudicaría a aspectos importantes de su sistema de seguridad social (como su ámbito de aplicación, coste o estructura financiera) o afectaría al equilibrio financiero de dicho sistema, y solicitar que el asunto se remita al Consejo Europeo; en tal caso, se suspende provisionalmente el procedimiento legislativo. En un plazo de cuatro meses, previa deliberación, el Consejo Europeo devuelve el proyecto al Consejo, poniendo fin con ello a la suspensión del procedimiento legislativo ordinario, o bien no se pronuncia, o pide a la Comisión que presente una nueva propuesta (en cuyo caso, el acto propuesto inicialmente se considera no adoptado).

Gráfico 1. Acervo en materia de política social: voto por unanimidad y por mayoría cualificada, ilustrado con ejemplos de actos jurídicos vigentes



3. El apoyo al desarrollo de la política social de la UE

a) Colmar las lagunas en el ámbito de la protección

La toma de decisiones basada en la unanimidad, por un lado, y el hecho de que coexistan el voto por mayoría cualificada y por unanimidad dentro del mismo ámbito político, por otro, han dado lugar a desigualdades en el desarrollo del acervo en materia de política social. Si bien las normas de protección son, por lo general, rigurosas, la existencia de lagunas hace que algunos grupos no gocen de la misma protección. Sirva de ejemplo lo siguiente:

- En la UE existen disposiciones jurídicas exhaustivas relativas a la igualdad de oportunidades y a la igualdad de trato entre hombres y mujeres, así como la igualdad de trato independientemente del origen racial o étnico; sin embargo, no está garantizada la igualdad de trato en la misma medida en el caso de la religión o las convicciones, la discapacidad, la edad o la orientación sexual. Este es un ejemplo de un ámbito sometido a la unanimidad en el que las normas no se han desarrollado de manera uniforme.
- Se garantiza la igualdad de trato entre los ciudadanos de la UE y los nacionales de terceros países que residen legalmente en la Unión por lo que respecta al acceso al mercado laboral y las condiciones de trabajo (así como el acceso a la educación y la formación profesionales, el reconocimiento de títulos y de otras cualificaciones profesionales, la seguridad social y el acceso a bienes y servicios), pero no se han diseñado explícitamente unos requisitos mínimos vinculantes en la UE para su integración efectiva en el mercado laboral. Este es un ejemplo de dos procedimientos contemplados en el Tratado con distintas normas de votación que afectan a ámbitos similares, a saber, la inmigración legal y las condiciones laborales de los inmigrantes establecidos legalmente.
- La dirección de las empresas debe consultar e informar a los trabajadores antes de tomar ciertas decisiones importantes, en particular cuando se prevean una reestructuración, despidos colectivos o el traspaso de la empresa, y en el caso de las empresas de la UE (a través de comités de empresa europeos), pero (aparte de las normas sobre la implicación de los trabajadores en las diversas modalidades de sociedades europeas¹²) no existen unos requisitos mínimos comunes para la representación y la defensa colectiva de los intereses de los trabajadores y de los empresarios. Además, solo existen unas disposiciones muy limitadas relativas a la protección específica de trabajadores individuales en caso de cese de la relación laboral.

b) Seguir el ritmo de unos desafíos sociales cambiantes

La UE y todos sus Estados miembros se enfrentan a unos retos comunes relativos al impacto de las nuevas tecnologías, unas presiones competitivas cada vez mayores en la economía globalizada, nuevas modalidades de trabajo y las tendencias demográficas (incluido el

¹² Directiva 2001/86/CE del Consejo, de 8 de octubre de 2001, por la que se completa el Estatuto de la Sociedad Anónima Europea en lo que respecta a la implicación de los trabajadores, y Directiva 2003/72/CE del Consejo, de 22 de julio de 2003, por la que se completa el Estatuto de la sociedad cooperativa europea en lo que respecta a la implicación de los trabajadores.

envejecimiento). Cabe señalar que deben aprovecharse al máximo las oportunidades que brindan algunos de estos desafíos (por ejemplo, la digitalización). Salvaguardar los fundamentos del modelo social europeo para futuras generaciones requiere actuaciones en una gran variedad de ámbitos, en concreto:

- garantizar unos sistemas de pensiones y de dependencia sostenibles y adecuados en vista del envejecimiento de la población y los patrones cambiantes de la vida privada y familiar;
- prestar apoyo a las personas a lo largo de unas trayectorias profesionales más largas y diversas, y de unas transiciones entre la vida profesional y la privada cada vez más frecuentes;
- aumentar el nivel de capacitación y ofrecer oportunidades adecuadas respecto al aprendizaje permanente, a fin de garantizar la competitividad de nuestras economías, y
- promover los beneficios de las sociedades diversas, garantizando al mismo tiempo la inclusión social y la igualdad de oportunidades para todos.

Con objeto de afrontar estos desafíos en permanent evolución, la Unión necesita una toma de decisiones rápida, eficiente y flexible, a fin de que la legislación y los instrumentos no vinculantes de la UE, como las recomendaciones, puedan seguir el ritmo de los avances económicos y sociales.

c) Fomentar una cultura del compromiso

El voto por mayoría cualificada se basa en una cultura del compromiso y da cabida al debate y a unos resultados pragmáticos que reflejan los intereses de la Unión en su conjunto. Una toma de decisiones flexible, eficiente y veloz ha permitido a la UE convertirse en referencia mundial y ejemplo a seguir en ámbitos políticos como la salud y la seguridad en el trabajo. La perspectiva de un voto por mayoría cualificada puede ser un catalizador poderoso para que todos los agentes se impliquen en la búsqueda de un compromiso y de un resultado aceptable para todos.

El voto por mayoría cualificada va más allá de la regla de la mayoría simple, al exigir que se alcance más del 50 % de los votos emitidos. Puesto que las abstenciones no se contabilizan como votos a favor, obtener la mayoría implica que los Estados miembros se pronuncien expresamente a favor de una propuesta y emitan un voto positivo. Para alcanzar una mayoría cualificada, deben reunirse dos condiciones:

- *que el 55 % de los Estados miembros vote a favor, y*
- *que la propuesta cuente con el respaldo de Estados miembros que representen al menos el 65 % de la población de la UE.*

El voto por unanimidad no ofrece estos incentivos, puesto que su principal característica es que, en la práctica, cada Estado miembro tiene derecho de veto, lo cual aumenta el riesgo de que el proceso legislativo se ralentice seriamente. Así, la Directiva propuesta en 2005 para proteger los derechos de pensión complementaria de los trabajadores móviles se quedó bloqueada en el Consejo durante seis años. Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009, la norma de votación pasó a ser la mayoría cualificada y la propuesta fue adoptada

posteriormente en 2014¹³, lo cual permitió proteger mejor a los trabajadores que se desplazan dentro de la UE.

d) Lograr una mayor implicación del Parlamento Europeo

Los procedimientos legislativos especiales, que se aplican en los ámbitos de la política social aún sometidos a la votación por unanimidad, no otorgan un papel destacado e igualitario como corresponsable de la toma de decisiones al Parlamento Europeo, que a menudo solo es consultado al respecto.

No obstante, pueden exponerse argumentos generales a favor de que se tenga más en cuenta al Parlamento Europeo, *especialmente* en el ámbito de la política social. Los diputados del Parlamento Europeo representan a los ciudadanos, que se benefician directamente de la política social de la UE y que deberían poder opinar sobre su formulación a través de sus representantes electos.

Pasar al procedimiento legislativo ordinario, en el cual el Parlamento se convierte en colegislador en pie de igualdad con el Consejo, permitiría a los representantes de los ciudadanos contribuir plenamente al diseño de la política social de la UE.

4. Opciones actuales para pasar de la unanimidad al voto por mayoría cualificada

En virtud de los Tratados de la UE, en la política social se aplican dos cláusulas pasarela:

- una **cláusula específica** relativa a la política social (artículo 153, apartado 2, último párrafo, del TFUE);
- una **cláusula general** (artículo 48, apartado 7, del TUE).

Existen diferencias procedimentales importantes entre ambas cláusulas.

¹³ Directiva 2014/50/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, relativa a los requisitos mínimos para reforzar la movilidad de los trabajadores entre Estados miembros mediante la mejora de la adquisición y el mantenimiento de los derechos complementarios de pensión.

Cláusulas pasarela

El artículo 48, apartado 7, del TUE contempla una cláusula pasarela general, según la cual, en el ámbito o caso en cuestión, las medidas sometidas hasta entonces a votación por unanimidad son adoptadas, en adelante, por el Consejo por mayoría cualificada o, en el caso de los procedimientos legislativos especiales, por el Parlamento Europeo y el Consejo con arreglo al procedimiento legislativo ordinario.

Para activar esta cláusula, el Consejo Europeo debe tomar la iniciativa, indicar el alcance del cambio previsto en el procedimiento decisorio y notificarlo a los Parlamentos nacionales. Si en un plazo de seis meses no hay oposición por parte de ningún Parlamento nacional, el Consejo Europeo puede adoptar, por unanimidad y previa aprobación del Parlamento Europeo, una decisión por la que autorice al Consejo a pronunciarse por mayoría cualificada o que permita la adopción de los actos pertinentes con arreglo al procedimiento legislativo ordinario.

La cláusula pasarela general ofrece la opción de introducir el voto por mayoría cualificada, pero manteniendo el procedimiento legislativo especial. También permite pasar al voto por mayoría cualificada en el marco del procedimiento legislativo ordinario, con competencias de codecisión del Parlamento Europeo.

El artículo 153, apartado 2, último párrafo, del TFUE, incluye una cláusula pasarela específica en relación con las medidas de política social sometidas actualmente a votación por unanimidad y al procedimiento legislativo especial en los ámbitos contemplados por el artículo 153, apartado 1, letras d), f) y g), del TFUE. Esta disposición resulta de interés para las medidas que apoyan y complementan las actividades de los Estados miembros en los ámbitos siguientes:

- la protección de los trabajadores en caso de rescisión del contrato laboral (despido);
- la representación y la defensa colectiva de los intereses de los trabajadores y de los empresarios, y
- las condiciones de empleo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de la Unión.

Pasar al procedimiento legislativo ordinario en estos ámbitos requiere el acuerdo unánime del Consejo, a partir de una propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo.

Los Tratados prevén otra vía para resolver una situación en la que uno o varios Estados miembros bloqueen una decisión al ejercer su derecho de veto. El **procedimiento de cooperación reforzada**¹⁴ permite que un grupo de al menos nueve Estados miembros lleve adelante una iniciativa propuesta cuando resulte imposible llegar a un acuerdo unánime en el Consejo. Los Estados miembros restantes de la UE aún tienen derecho a sumarse a la iniciativa en una fase posterior. En el marco de este procedimiento, el artículo 333 del TFUE también prevé una cláusula pasarela específica que permite a los Estados miembros que participen en una cooperación reforzada específica decidir pasar a la mayoría cualificada o al procedimiento legislativo ordinario.

¹⁴ Artículo 20 del TUE y artículos 326 a 334 del TFUE.

Con todo, en el terreno de la política social, la cooperación reforzada no es una solución a problemas más amplios a escala de la Unión, pues entraña el riesgo de fragmentar el mercado único, con una Europa a dos velocidades, y de tratar de manera diferente a los ciudadanos de la UE en función del Estado miembro en el que residan. En este contexto, el artículo 326 del TFUE especifica que la cooperación reforzada no debe perjudicar al mercado interior ni a la cohesión económica, social y territorial, como tampoco debe constituir un obstáculo ni una discriminación para los intercambios entre Estados miembros, ni provocar distorsiones de competencia entre ellos. Esto afecta especialmente a la política social. Por consiguiente, la alternativa de emplear el procedimiento de cooperación reforzada parece insatisfactoria para aquellas propuestas que garantizan la aplicación de los derechos fundamentales, de los que deberían beneficiarse todas las personas de todos los Estados miembros de la UE. Ya en 2014, la idea de emplear la cooperación reforzada con la propuesta de Directiva relativa a la igualdad de trato horizontal¹⁵ fue ampliamente rechazada en el seno del Consejo.

Activar las cláusulas pasarela a fin de pasar al voto por mayoría cualificada no conlleva estas desventajas, dado que permiten que la UE avance en su conjunto, de forma que se preservan la integridad del mercado único y la dimensión social de la Unión. Además, si bien este cambio supondría modificar el método de votación y de toma de decisiones, el marco jurídico global de la acción de la UE permanecería inalterado; en particular:

- i. La acción de la Unión seguiría centrándose en los campos cuyos objetivos no puedan alcanzar los Estados miembros en medida suficiente debido a la escala y los efectos de la acción propuesta, respetando plenamente el principio de **subsidiariedad**. En virtud del principio de **proporcionalidad**, el contenido y la forma de la acción de la Unión no deben exceder lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados.
- ii. **No cambian el ámbito ni las condiciones del ejercicio de las competencias de la UE.** El artículo 153 del TFUE establece una serie de criterios que deben satisfacer las medidas de la UE en el ámbito de la política social; por ejemplo, las directivas solo pueden establecer *disposiciones mínimas, teniendo en cuenta las condiciones y reglamentaciones técnicas existentes en cada uno de los Estados miembros* y deben *evitar imponer cargas indebidas a las pymes*. Las medidas de la UE no deben afectar a *la facultad reconocida a los Estados miembros de definir los principios fundamentales de su sistema de seguridad social*, ni deben *afectar de modo sensible al equilibrio financiero de este*. Las medidas de la UE no impiden a los Estados miembros mantener o introducir medidas de protección más estrictas. El artículo 153, apartado 5, del TFUE también *excluye* cualquier medida relativa a la remuneración, al derecho de asociación y sindicación, al derecho de huelga o al derecho de cierre patronal. El artículo 151 del TFUE exige que las medidas de la UE *tengan en cuenta la diversidad de las prácticas nacionales*.
- iii. **El papel de los interlocutores sociales en el diseño de la legislación en materia de política social permanecerá inalterado.** Como exige el artículo 154 del TFUE, la Comisión seguirá llevando a cabo consultas de dos fases a los interlocutores sociales antes de presentar futuras propuestas en el ámbito de la política social: una consulta sobre la posible orientación de una acción de la UE y una segunda sobre el contenido

¹⁵ Propuesta 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, COM(2008) 426 final, de 2.7.2008.

de la propuesta que se prevea presentar. Cabe señalar que, en la medida en que la mayoría cualificada se aplique a los ámbitos sujetos al artículo 153 del TFUE, también se aplicará a la puesta en práctica de acuerdos de los interlocutores sociales por medio de decisiones del Consejo en virtud del artículo 155 del TFUE.

- iv. **La mejora de la legislación sigue ocupando una posición fundamental en la formulación de políticas de la UE:** toda propuesta se prepararía de conformidad con las directrices para la mejora de la legislación. Estas directrices garantizan que la formulación de políticas y la elaboración de la legislación en la UE sean abiertas y transparentes, y se sustenten en pruebas y en la comprensión de las repercusiones que puedan tener en los ciudadanos, las empresas y las administraciones públicas. Los ciudadanos y las partes interesadas pueden contribuir a lo largo del proceso.
- v. **Pasar al voto por mayoría cualificada es una decisión que recae plenamente en los Estados miembros.** Sería precisa una decisión unánime del Consejo Europeo o del Consejo para activar las cláusulas pasarela. Asimismo, en virtud de la cláusula general (artículo 48, apartado 7, del TUE), el paso al voto por mayoría cualificada o al procedimiento legislativo ordinario ha de ser respaldado por todos los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo debe dar su aprobación.

5. Análisis de los ámbitos políticos específicos aún sometidos a votación por unanimidad

El propósito de esta sección es evaluar los argumentos a favor del uso de las cláusulas pasarela en el ámbito social. El análisis se lleva a cabo caso por caso en las cinco áreas especificadas en la sección 2 que aún se someten a votación por unanimidad y a procedimientos legislativos especiales.

a) Ausencia de discriminación

La acción de la UE para la lucha contra la discriminación ha estado sujeta al acuerdo unánime desde su introducción en el Tratado de Ámsterdam en 1997. El Tratado de Niza introdujo el voto por mayoría cualificada por lo que respecta a la definición de los principios básicos de las medidas de estímulo de la Unión, con exclusión de toda armonización de las legislaciones nacionales, a fin de apoyar las acciones de los Estados miembros para luchar contra la discriminación¹⁶.

La legislación vigente de la UE¹⁷ (adoptada por unanimidad) ofrece distintos niveles de protección dependiendo de las causas de la discriminación. Las directivas de la UE otorgan un

¹⁶ Artículo 19, apartado 2, del TFUE.

¹⁷ Directiva 2004/113/CE, por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres al acceso a bienes y servicios y su suministro; Directiva 2000/43/CE, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico, y Directiva 2000/78/CE, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación. Otros instrumentos han sido adoptados con arreglo al voto por mayoría cualificada al estar basados en una disposición diferente del Tratado, si bien conciernen a ámbitos similares: Directiva 2006/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asunto de empleo y ocupación, y Directiva 2010/41/UE del

determinado nivel de protección a la igualdad de trato en el empleo, la ocupación y una serie de ámbitos diversos respecto a las diferencias de género y de raza. No obstante, la igualdad de trato independientemente de la religión o las convicciones, la discapacidad, la edad y la orientación sexual solo se protegen en el terreno del empleo y la ocupación. La necesidad de una votación por unanimidad en el Consejo ha dado lugar a un marco jurídico incoherente en este ámbito, así como a un impacto desigual del Derecho de la Unión en la vida de los ciudadanos, dado que algunos gozan de mejor protección que otros¹⁸.

La igualdad es uno de los valores fundamentales de la UE, por lo que la discriminación no tiene cabida en la Unión¹⁹. En marzo de 2017, los dirigentes de la UE se comprometieron en la Declaración de Roma a trabajar en pos de una Unión que promueva la igualdad entre mujeres y hombres, los derechos y la igualdad de oportunidades para todos, y que luche contra la discriminación. Los Estados miembros y la Comisión han suscrito la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que implica la eliminación de leyes, políticas y prácticas discriminatorias y el fomento de la legislación, las políticas y las medidas adecuadas²⁰.

Un estudio de 2018 del Parlamento Europeo²¹ subrayaba la magnitud del impacto perjudicial que ejercen las lagunas y barreras de la legislación y la acción de la UE en la vida diaria de los ciudadanos y en la sociedad (en términos de PIB, ingresos fiscales y cohesión social). La ausencia de normas comunes de la UE para la protección frente a la discriminación al acceder a bienes y servicios menoscaba la igualdad de condiciones, que es vital para un mercado único efectivo y justo. Los ciudadanos y las empresas deben gozar de un acceso sin restricciones a las cuatro libertades fundamentales en las mismas condiciones.

La legislación de la UE exige que cada Estado miembro establezca organismos de promoción de la igualdad de trato²². El mandato de dichos organismos para la igualdad incluye prestar asistencia independiente a las víctimas de discriminación, realizar estudios y publicar informes sobre cuestiones de discriminación, pero únicamente por motivos de raza u origen étnico, o de género. Debido a las limitaciones jurídicas, la Comisión solo ha emitido

Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres que ejercen una actividad autónoma, y por la que se deroga la Directiva 86/613/CEE del Consejo.

¹⁸ La 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 [COM(2008) 426], que aborda estas cuestiones y amplía la protección frente a la discriminación por motivos de religión o convicciones, edad, discapacidad y orientación sexual a otros ámbitos al margen del empleo, se encuentra bloqueada en el Consejo.

¹⁹ El artículo 2 del TUE y el artículo 8 del TFUE en particular.

²⁰ Una de las metas incluidas dentro del objetivo 10 (reducir la desigualdad en los países y entre ellos) es garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de resultados.

Meta 10.2: De aquí a 2030, potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición, y meta 10.3: garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de resultados, en particular eliminando las leyes, políticas y prácticas discriminatorias y promoviendo legislaciones, políticas y medidas adecuadas a ese respecto.

²¹ Servicio de Estudios del Parlamento Europeo: *Equality and the fight against racism and xenophobia (Cost of non-Europe report)* (Igualdad y lucha contra el racismo y la xenofobia [Informe sobre el coste de la falta de legislación europea]) (PE 615.660, marzo de 2018), [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU\(2018\)615660](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU(2018)615660).

²² Artículo 13 de la Directiva 2000/43/CE, artículo 11 de la Directiva 2010/41/UE, artículo 12 de la Directiva 2004/113/CE y artículo 20 de la Directiva 2006/54/CE.

orientaciones no vinculantes respecto a su funcionamiento²³. La asistencia a las víctimas y otras actividades para el fomento de la igualdad de trato, por tanto, varían entre los Estados miembros y los motivos para la protección son de diversa índole.

Para facilitar el desarrollo de una protección por igual frente a la discriminación, con mecanismos de reparación efectivos para todos, cabría considerar el uso de la cláusula pasarela en un futuro próximo.

Ausencia de discriminación: hechos y cifras

- Una encuesta del Eurobarómetro²⁴ refleja que el 12 % de los ciudadanos de la UE se considera parte de un grupo en riesgo de discriminación. En torno a un quinto de los encuestados afirma haber experimentado personalmente discriminación o acoso en los últimos doce meses. La discriminación por motivos de origen étnico se considera la forma de discriminación más extendida, seguida de la discriminación por razón de orientación sexual, identidad de género, religión o convicciones, discapacidad y edad.
- Para los individuos afectados, cualquier denegación de un derecho debido a la discriminación puede desembocar en daños materiales o inmateriales, como la pérdida de ganancias o un empeoramiento de la salud. Para la sociedad, la discriminación puede ejercer un impacto perjudicial en el PIB y los ingresos fiscales, así como en la cohesión social²⁵.

b) Seguridad social y protección social de los trabajadores (al margen de las situaciones transfronterizas)

La UE apoya y completa la acción de los Estados miembros en lo referido a la seguridad social y la protección social de los trabajadores²⁶. Este ámbito ha sido sometido a votación por unanimidad en el marco del procedimiento legislativo especial desde la introducción de estas competencias en el Tratado de Maastricht en 1992.

El requisito de la unanimidad en este terreno está relacionado con el hecho de que los sistemas de seguridad social y protección social nacionales están profundamente arraigados en los modelos económicos, fiscales y de redistribución de ingresos nacionales. Estos sistemas difieren en buena medida dentro de la UE, por ejemplo en lo que respecta a la cuantía del presupuesto disponible y la forma en que es asignado, la fuente de financiación, el grado de cobertura de los riesgos para la población y el papel de los interlocutores sociales.

Al mismo tiempo, a medida que los mercados laborales evolucionan, es preciso reformar los sistemas de protección social a nivel nacional para garantizar que sean modernizados de forma que nuestro modelo social siga siendo apto para su finalidad, que nadie se quede atrás, y que los ciudadanos y las empresas de la UE saquen el máximo provecho a un mundo laboral

²³ Recomendación de la Comisión C(2018) 3850 final, de 22 de junio 2018, sobre normas relativas a los organismos para la igualdad, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2_en_act_part1_v4.pdf.

²⁴ Eurobarómetro 437, *Discrimination in the EU in 2015* (Discriminación en la UE en 2015).

²⁵ Véase la nota a pie de página 21.

²⁶ Este asunto está contemplado en el artículo 153, apartado 1, letra c), del TFUE, mientras que en virtud del artículo 48 del TFUE, la UE tiene competencia para adoptar medidas en el ámbito de la seguridad social, pues son necesarias para garantizar la libre circulación de los trabajadores. Tales medidas son sometidas a votación por mayoría cualificada y, por ello, no son objeto de análisis en la presente Comunicación.

cambiante. Los cambios demográficos, como el envejecimiento de la población, unas tasas de natalidad más bajas y una mayor esperanza de vida, afectarán a la capacidad de los Estados miembros de asegurar una protección social adecuada. Las cotizaciones de las poblaciones en edad laboral se irán reduciendo, por lo que surgirá la necesidad de buscar fuentes de financiación no laborales para los sistemas de protección social. La aparición de una gran variedad de relaciones laborales, exacerbada por los avances tecnológicos y las plataformas digitales, ya ha ocasionado brechas en la cobertura de la protección social. Además, el futuro mundo laboral requerirá enormes inversiones en aprendizaje permanente, formación, perfeccionamiento y reciclaje profesional, aspectos que en la actualidad no son atendidos en suficiente medida por los sistemas de protección social.

Rigiéndose por los principios del pilar europeo de derechos sociales, por el momento la Comisión ha propuesto centrar la acción a nivel de la UE en publicar recomendaciones, como la Recomendación relativa al acceso a la protección social para los trabajadores por cuenta ajena y los trabajadores por cuenta propia. En diciembre de 2018, esta Recomendación fue objeto de un acuerdo político por unanimidad en el Consejo y está pendiente su adopción definitiva. Una vez adoptada, la Recomendación comenzará a aplicarse y deberá evaluarse su impacto en la modernización de los sistemas de protección social.

Si el Consejo Europeo recurre a la cláusula pasarela del artículo 48, apartado 7, del TUE y hace que se aplique el voto por mayoría cualificada en el ámbito o asunto en cuestión, el Consejo podrá pronunciarse por mayoría cualificada y no por unanimidad cuando adopte recomendaciones en dicho ámbito o asunto sobre la base del artículo 292 del TFUE. Pasar a la mayoría cualificada favorecería que se llegara a un acuerdo sobre tales recomendaciones para guiar y contribuir a apoyar el proceso de convergencia hacia unos sistemas de protección social aptos para el siglo XXI.

Incluso en ese caso, la acción de la UE debe respetar el principio de subsidiariedad y tener en cuenta las grandes diferencias entre los sistemas de protección social de los Estados miembros. Asimismo, el artículo 153, apartado 4, del TFUE garantiza la facultad reconocida a los Estados miembros de definir los principios fundamentales de su sistema de seguridad social y que el equilibrio financiero de estos sistemas no se vea afectado de modo sensible.

Así pues, a fin de apoyar el proceso de modernización y convergencia de los sistemas de protección social, **cabría considerar el uso de la cláusula pasarela en un futuro próximo para adoptar recomendaciones en el ámbito de la seguridad social y la protección social de los trabajadores.**

c) Condiciones de empleo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de la Unión

Varias Directivas de la UE sobre migración legal regulan las condiciones de entrada y residencia, y los derechos de las diversas categorías de nacionales de terceros países, como los estudiantes, los investigadores, los trabajadores estacionales y las personas trasladadas dentro de una empresa, por ejemplo²⁷. Estas Directivas se han adoptado de conformidad con el

²⁷ El acervo en materia de migración legal incluye lo siguiente:

– Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar;

artículo 79, apartado 2, del TFUE sobre la base de la votación por mayoría cualificada, con poderes de codecisión para el Parlamento Europeo.

Estas normas tienen por objeto garantizar un trato justo a los nacionales de la UE en una serie de aspectos, incluidas las condiciones de empleo (como el salario, las cualificaciones profesionales, etc.). Al mismo tiempo, el amplio acervo en materia social y de empleo de la UE²⁸, que pretende garantizar unas condiciones de trabajo justas y proteger la salud y la seguridad en el trabajo, se aplica a todos los trabajadores amparados por el Derecho laboral nacional en un Estado miembro, independientemente de su nacionalidad.

Por otra parte, con arreglo a diversas disposiciones del Tratado que son objeto de votación por mayoría cualificada, la Unión ha adoptado recomendaciones sobre las medidas de activación para las personas con dificultades en el mercado laboral. Por ejemplo, la UE ya ha facilitado orientaciones a través de la Garantía Juvenil²⁹, la Recomendación del Consejo sobre la integración de los desempleados de larga duración en el mercado laboral³⁰, y la Recomendación del Consejo relativa a Itinerarios de mejora de las capacidades³¹. Estas Recomendaciones también se aplican a los nacionales de terceros países en situación de residencia legal y reconocen que se encuentran entre los grupos vulnerables del mercado laboral, por lo que necesitan ayuda personalizada. Las Recomendaciones están actualmente en proceso de aplicación y aún está pendiente evaluar su repercusión en los nacionales de terceros países que residen legalmente en la UE.

-
- Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración;
 - Directiva 2009/50/CE del Consejo, de 25 de mayo de 2009, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado (Directiva sobre la tarjeta azul de la UE);
 - Directiva 2011/98/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establece un procedimiento único de solicitud de un permiso único que autoriza a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de un Estado miembro y por la que se establece un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro;
 - Directiva 2014/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre las condiciones de entrada y estancia de nacionales de terceros países para fines de empleo como trabajadores temporeros;
 - Directiva 2014/66/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países en el marco de traslados intraempresariales, y
 - Directiva (UE) 2016/801 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, relativa a los requisitos de entrada y residencia de los nacionales de países terceros con fines de investigación, estudios, prácticas, voluntariado, programas de intercambio de alumnos o proyectos educativos y colocación *au pair*.

²⁸ Por ejemplo, en relación con la salud y la seguridad de los trabajadores (Directiva marco 89/391/CEE y veinticinco Directivas relacionadas), y respecto a las condiciones de trabajo: Directiva 91/533/CEE (declaración escrita); Directiva 94/33/CE (jóvenes en el trabajo); Directiva 2008/104/CE (trabajo a través de empresas de trabajo temporal); Directiva 2008/94/CE (protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empresario); Directiva 1997/81/CE (trabajo a tiempo parcial); Directiva 1999/70/CE (trabajo de duración determinada); Directiva 2002/14/CE (información y consulta), y Directiva 2003/88/CE (ordenación del tiempo de trabajo).

²⁹ Recomendación del Consejo, de 22 de abril de 2013, sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil (2013/C 120/01).

³⁰ Recomendación del Consejo, de 15 de febrero de 2016, sobre la integración de los desempleados de larga duración en el mercado laboral (2016/C 67/01).

³¹ Recomendación del Consejo, de 19 de diciembre de 2016, relativa a Itinerarios de mejora de las capacidades: Nuevas oportunidades para adultos (2016/C 484/01).

En consecuencia, el ámbito de aplicación potencial del artículo 153, apartado 1, letra g), del TFUE, que permite a la Unión apoyar y complementar las actividades de los Estados miembros para actuar en el ámbito de las condiciones de empleo de los nacionales de terceros países con residencia legal, parece bastante limitado sobre la base de la unanimidad.

A la luz de la legislación vigente tanto en el terreno de la migración como en el del acervo social y de las recomendaciones existentes, **actualmente no parece que la utilización de cláusulas pasarela aporte un valor añadido significativo en este ámbito.**

d) Protección de los trabajadores en caso de rescisión del contrato laboral

La protección de los trabajadores en caso de rescisión de su contrato laboral (*despido*) ocupa un lugar central en el Derecho laboral nacional. Además, está estrechamente relacionada con los sistemas de protección social e instituciones del mercado laboral nacionales, especialmente en lo relativo al papel de los interlocutores sociales y las tradiciones en el ámbito de la negociación colectiva. La duración y el nivel de las prestaciones por desempleo, el grado de regulación de los contratos de trabajo, y los procesos judiciales y no judiciales difieren entre los Estados miembros.

A nivel de la UE, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y el pilar europeo de derechos sociales³² esbozan los principios horizontales que cubren la protección frente al despido. Los marcos de protección integral establecen las normas mínimas para la protección frente al despido de trabajadores individuales a nivel nacional. Las legislaciones nacionales están en mejor situación para tener en cuenta las especificidades de los distintos sistemas de protección nacionales, incluidas las consideraciones presupuestarias.

El Derecho derivado de la UE ofrece medidas específicas para proteger a los trabajadores más vulnerables frente al despido, lo cual incluye la protección de las mujeres frente al despido durante el embarazo. La Directiva sobre el trabajo a tiempo parcial³³, la Directiva relativa a la igualdad de género³⁴ y la Directiva sobre la igualdad de trato entre hombres y mujeres que ejercen una actividad autónoma³⁵ también otorgan protección frente al despido y el trato desfavorable. La Directiva relativa a unas condiciones laborales transparentes y previsibles³⁶ vela por que los trabajadores tengan derecho a ser informados sobre la duración del plazo de aviso y prohíbe los despidos por el hecho de que los trabajadores ejerzan sus derechos de información. Asimismo, la Directiva relativa a la conciliación de la vida familiar y

³² El principio 7, letra b), del pilar europeo de derechos sociales establece que «[a]ntes de proceder a un despido, los trabajadores tienen derecho a ser informados de los motivos de este y a que se les conceda un plazo razonable de preaviso. Tienen derecho a acceder a una resolución de litigios efectiva e imparcial y, en caso de despido injustificado, tienen derecho a reparación, incluida una indemnización adecuada».

³³ Directiva 97/81/CE del Consejo, de 15 de diciembre de 1997, relativa al Acuerdo marco sobre el trabajo a tiempo parcial concluido por la UNICE, el CEEP y la CES.

³⁴ Directiva 2006/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación (refundición).

³⁵ Directiva 2010/41/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de julio de 2010, sobre la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres que ejercen una actividad autónoma, y por la que se deroga la Directiva 86/613/CEE del Consejo.

³⁶ [COM\(2017\) 797](#).

profesional³⁷ prohíbe los despidos por haber solicitado un permiso de paternidad, parental o para cuidadores, o bien fórmulas de trabajo flexible.

Los fuertes vínculos con los sistemas de protección social y las instituciones del mercado laboral nacionales, así como la diversidad entre ellos, y la necesidad de respetar distintas formas de prácticas nacionales y modelos de diálogo social constituyen argumentos sólidos para mantener el voto por unanimidad en el Consejo dentro de este ámbito. Además, algunas de las Directivas recientemente adoptadas, como se mencionaba previamente, no se aplicarán hasta pasado un período de transición, por lo que es demasiado pronto para evaluar sus resultados en este ámbito. **En este momento, no parece haber razones claras que justifiquen el uso de la cláusula pasarela.**

e) Representación y defensa colectiva de los intereses de los trabajadores y de los empresarios

En cuanto a la representación y la defensa colectiva de los intereses de los trabajadores y de los empresarios, incluida la cogestión, existen unos principios generales firmes que dimanen de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE y del pilar europeo de derechos sociales³⁸. Al mismo tiempo, las competencias de la UE en este ámbito están estrictamente limitadas por el Tratado, que excluye específicamente las medidas relativas al derecho de asociación y sindicación, al derecho de huelga o al derecho de cierre patronal³⁹. Y, por otra parte, no hay legislación específica a nivel de la UE que regule este asunto de manera integral⁴⁰.

Las normas y tradiciones relativas a la representación y la defensa colectiva varían notablemente a nivel nacional. Entre los Estados miembros existen diferencias significativas en el grado de representatividad de los interlocutores sociales, su implicación general en la toma de decisiones, y la prevalencia y centralización de la negociación colectiva. Además, dieciocho Estados miembros cuentan con modelos de representación de los trabajadores a nivel del consejo de administración de la empresa y estos difieren enormemente entre sí.

La Comisión sigue estando comprometida con el apoyo al aumento de la capacidad de los interlocutores sociales, en consonancia con la Declaración conjunta cuatripartita de la

³⁷ [COM\(2017\) 253](#).

³⁸ El principio 8 del pilar europeo de derechos sociales establece que «[s]e debe consultar a los interlocutores sociales sobre el diseño y la aplicación de políticas sociales, económicas y de empleo, de acuerdo con las prácticas nacionales. Debe animárseles a que negocien y celebren convenios colectivos en asuntos de su incumbencia, respetando su autonomía y su derecho a la acción colectiva. En su caso, los acuerdos celebrados entre los interlocutores sociales deben aplicarse a nivel de la Unión y de sus Estados miembros. Los trabajadores o sus representantes tienen derecho a ser informados y consultados oportunamente sobre asuntos de interés para ellos, en particular sobre la transferencia, reestructuración y fusión de empresas y sobre despidos colectivos. Debe fomentarse el apoyo para aumentar la capacidad de los interlocutores sociales para promover el diálogo social».

³⁹ Véase el artículo 153, apartado 5, del TFUE, que establece que su artículo 153 no se aplica a la remuneración, al derecho de asociación y sindicación, al derecho de huelga o al derecho de cierre patronal.

⁴⁰ Los aspectos de la representación y la defensa colectiva se tratan, en diferente medida, en instrumentos específicos, tales como la Directiva 2009/38/CE, sobre un comité de empresa europeo; la Directiva 2001/23/CE, sobre los trasposos de empresas; la Directiva 2001/86/CE, por la que se completa el Estatuto de la Sociedad Anónima Europea en lo que respecta a la implicación de los trabajadores; la Directiva 2003/72/CE, sobre los derechos de información, consulta y participación de los empleados en una sociedad cooperativa europea, y la Directiva (UE) 2017/1132, sobre determinados aspectos del Derecho de sociedades.

Presidencia del Consejo de la Unión Europea, la Comisión y los interlocutores sociales europeos sobre *Un nuevo comienzo para el diálogo social*⁴¹.

La Comisión acogió favorablemente el programa de trabajo autónomo para 2019-2021 acordado por los interlocutores sociales intersectoriales de la UE el 6 de febrero de 2019⁴², el cual es testimonio de su firme voluntad de promover soluciones para una Europa justa, competitiva y sostenible.

Los fuertes vínculos con las normas y tradiciones nacionales, así como la diversidad entre ellas, en el ámbito de la representación y la defensa colectiva constituyen argumentos sólidos para mantener el voto por unanimidad en el Consejo dentro de este ámbito. **En este momento, no parece haber razones claras que justifiquen el uso de la cláusula pasarela.**

6. Conclusiones y próximos pasos

En el ámbito social, la UE ya dispone de procesos decisorios eficaces, oportunos y flexibles que le permiten alcanzar sus objetivos de promover el bienestar de sus pueblos, una economía social de mercado altamente competitiva, el pleno empleo y el progreso social, así como luchar contra la exclusión social y la discriminación, y responder a los desafíos del futuro del trabajo ante tendencias mundiales como la digitalización, el envejecimiento de la población y la migración.

En vista de las consideraciones expuestas en la presente Comunicación:

- Por lo que respecta a aquellos ámbitos sometidos aún a la unanimidad, pasar al voto por mayoría cualificada o al procedimiento legislativo ordinario podría lograr, sin lugar a dudas, que la toma de decisiones en la UE fuera más oportuna, flexible y eficiente. Además, fomentaría una cultura de compromiso, facilitaría la toma de decisiones que respondan a las necesidades de los ciudadanos y de la economía de la UE en su conjunto y garantizaría, de este modo, un mercado único justo.
- Dicho esto, se requiere un enfoque selectivo y caso por caso del uso de las cláusulas pasarela contempladas en los Tratados. No todos los ámbitos de la política social sometidos aún a la unanimidad y a procedimientos legislativos especiales revisten igual importancia para mejorar la capacidad de actuación de la Unión.
- Desde el punto de vista de la Comisión, sería importante considerar el uso de la cláusula pasarela general para facilitar la toma de decisiones relativas a **evitar la discriminación** y la adopción de **recomendaciones sobre la seguridad social y la protección social de los trabajadores** en un futuro próximo. En cuanto a los ámbitos restantes (las condiciones de empleo de los nacionales de terceros países en situación de residencia legal, los despidos y la representación y la defensa colectiva de los intereses de trabajadores y empresarios), en este momento no parece haber razones claras que justifiquen el uso de la cláusula pasarela pertinente, si bien la Comisión sigue abierta a revisar esta situación en el futuro.

⁴¹ Un nuevo comienzo para el diálogo social. Declaración de los interlocutores sociales europeos, la Comisión Europea y la Presidencia del Consejo de la Unión Europea, de 16 de junio de 2016, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=15738&langId=es>.

⁴² Programa de trabajo para 2019-2021 (CES, BusinessEurope, CEEP y UEAPME), <https://www.busesseurope.eu/publications/european-social-dialogue-work-programme-2019-2021>.

- La activación de la cláusula pasarela en los ámbitos de la lucha contra la discriminación y de la seguridad social y la protección social de los trabajadores requeriría que el Consejo Europeo adoptara una decisión a tal efecto, con arreglo al procedimiento contemplado en el artículo 48, apartado 7, del TUE, como se resume en la sección 4 de la presente Comunicación.

La Comisión invita al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité Europeo de las Regiones, a los interlocutores sociales y a todas las partes interesadas a que participen en un debate abierto sobre un uso reforzado del voto por mayoría cualificada o el procedimiento legislativo ordinario en la política social, sobre la base de la presente Comunicación.
