



Estrasburgo, 16.4.2019  
COM(2019) 186 final

ANNEXES 1 to 2

## **ANEXOS**

*de la*

**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**

## **Anexo 1: Panorama histórico**

Los Tratados de la UE confieren una misión social a la UE. Esto ha sido así desde los inicios, si bien el desarrollo de legislación específica de la UE ha sido gradual: la política social, en un sentido amplio, comenzó siendo un medio para garantizar la integración del mercado y ha evolucionado hasta convertirse en un modo de conseguir resultados de cariz social como fines en sí mismos. A lo largo de los sesenta años de integración europea, la política social ha cobrado cada vez más importancia para la UE, como se refleja en cada revisión de los Tratados.

En virtud del **Tratado de Roma** (1957), la mayor parte de las competencias en materia de política social permaneció al margen del ámbito de actuación de la Comunidad, que se limitaba a fomentar una estrecha cooperación entre Estados miembros con el apoyo del Fondo Social Europeo. La Comisión podía emitir dictámenes sobre la salud y la seguridad en el trabajo. El Tratado estableció la libre circulación de trabajadores y la obligación de adoptar medidas para coordinar la seguridad social. En estos ámbitos, las decisiones se tomaban por unanimidad en el Consejo, sin que el Parlamento desempeñara ningún papel.

La política social evolucionó con el **Acta Única Europea** de 1986, que permitió adoptar requisitos mínimos en materia de salud y seguridad de los trabajadores, para lo cual el Consejo se pronunciaba por mayoría cualificada en colaboración con el Parlamento.

Los ámbitos de actuación de la UE en la política social se ampliaron en 1992 con el Protocolo sobre la política social del **Tratado de Maastricht** y se han mantenido esencialmente igual desde entonces. El Protocolo sobre la política social preveía la **votación por mayoría cualificada** en cuanto a:

- las condiciones de trabajo;
- la información y la consulta a los trabajadores;
- la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, y
- la integración de las personas excluidas del mercado laboral.

Este acto disponía que el Consejo votara por **unanimidad** las cuestiones relativas a:

- la seguridad social y la protección social de los trabajadores;
- la protección de los trabajadores en caso de rescisión del contrato laboral;
- la representación y la defensa colectiva de los intereses de los trabajadores y de los empresarios, incluida la cogestión, y
- las condiciones de empleo de los nacionales de terceros países que residieran legalmente en el territorio de la UE.

En estos últimos ámbitos, el Parlamento debía ser consultado (lo que ahora constituye el procedimiento legislativo especial). El Protocolo **excluía** específicamente:

- las remuneraciones;
- el derecho de asociación y sindicación;
- el derecho a la huelga, y
- el derecho de cierre patronal.

El Protocolo se integró en el **Tratado de Ámsterdam** en 1997, de modo que sus disposiciones se volvieron aplicables a todos los Estados miembros y sentaron las bases del actual título X del TFUE. Así se constituyó una nueva base jurídica para luchar contra la discriminación, que permanece inalterada hoy en día: el artículo 13 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (el actual artículo 19, apartado 1, del TFUE) establecía que el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, podía adoptar acciones adecuadas para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad u orientación sexual.

En 2001, el **Tratado de Niza** introdujo dos nuevos ámbitos de cooperación en su artículo 137 [el actual artículo 153, apartado 1, letras j) y k), del TFUE], que otorgaban competencias a la Unión para apoyar y completar la acción de los Estados miembros en los ámbitos de:

- la lucha contra la exclusión social, y
- la modernización de los sistemas de protección social.

El Tratado no preveía la competencia de adoptar directivas que establecieran normas mínimas en estos ámbitos<sup>1</sup> ni tampoco alteraba ninguno de los requisitos de unanimidad vigentes en el ámbito de la política social, pero introdujo una **cláusula pasarela específica** (actualmente recogida en el artículo 153, apartado 2, del TFUE).

En el **Tratado de Lisboa** (que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009) se estableció como objetivo de la Unión lograr una economía social de mercado altamente competitiva. La adopción de medidas relativas a la **coordinación de la seguridad social en el contexto de la libre circulación de los trabajadores** (artículo 48 del TFUE) pasó a someterse a votación por mayoría cualificada y al procedimiento legislativo ordinario, en lugar de a votación por unanimidad.

Los requisitos de la unanimidad y la consulta al Parlamento se mantuvieron en los siguientes ámbitos [actualmente contemplados en el artículo 153, apartado 1, letras c), d), f) y g), y el artículo 19 del TFUE]:

- la seguridad social y la protección social de los trabajadores (al margen de las situaciones transfronterizas);
- la protección de los trabajadores en caso de rescisión del contrato laboral;
- la representación y la defensa colectiva de los intereses de los trabajadores y de los empresarios, incluida la cogestión;
- las condiciones de empleo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de la Unión, y
- las medidas para luchar contra la discriminación.

Al mismo tiempo, en el artículo 48, apartado 7, del TUE se introdujo la **cláusula pasarela general**, lo que dio lugar a la posibilidad de pasar de la unanimidad a la mayoría cualificada o del procedimiento legislativo especial al ordinario en ámbitos que no estuvieran sujetos a la

---

<sup>1</sup> El ámbito de la seguridad social y la protección social de los trabajadores [artículo 153, apartado 1, letra c), del TFUE] se superpone con el ámbito de la modernización de los sistemas de protección social [artículo 153, apartado 1, letra k), del TFUE]. En tales casos, la letra k) establece una norma de prioridad por la que esta se entiende sin perjuicio de la letra c).

cláusula pasarela específica, tales como la lucha contra la discriminación y la seguridad social y la protección social de los trabajadores.

## Anexo 2: Actos jurídicos propuestos en el ámbito social, 2014-2019

Esta Comisión ha presentado veintisiete propuestas jurídicas destinadas a modernizar la economía social de mercado de la UE y a obtener una «triple A social» para Europa. Se ha llegado a un acuerdo respecto a veinticuatro de ellas y las tres restantes son aún objeto de debate.

N.º	Título abreviado	Publicación
1	Reglamento (UE) 2015/779, por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1304/2013 en lo que se refiere al importe de la prefinanciación inicial adicional abonada para los programas operativos apoyados por la Iniciativa de Empleo Juvenil	<a href="#">DO L 126</a> de 21.5.2015, p. 1
2	Recomendación del Consejo sobre la integración de los desempleados de larga duración en el mercado laboral	<a href="#">DO C 67</a> de 20.2.2016, p. 1
3	Decisión (UE) 2015/1848 del Consejo, relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros para 2015	<a href="#">DO L 268</a> de 15.10.2015, p. 28
4	Decisión (UE) 2016/1838 del Consejo, relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros en 2016	<a href="#">DO L 280</a> de 18.10.2016, p. 30
5	Directiva (UE) 2017/2398, por la que se modifica la Directiva 2004/37/CE relativa a la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes carcinógenos o mutágenos durante el trabajo	<a href="#">DO L 345</a> de 27.12.2017, p. 87
6	Recomendación del Consejo relativa al Marco Europeo de Cualificaciones para el aprendizaje permanente y por la que se deroga la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de abril de 2008 relativa a la creación del Marco Europeo de Cualificaciones para el aprendizaje permanente	<a href="#">DO C 189</a> de 15.6.2017, p. 15
7	Recomendación del Consejo relativa a Itinerarios de mejora de las capacidades: Nuevas oportunidades para adultos	<a href="#">DO C 484</a> de 24.12.2016, p. 1
8	Directiva (UE) 2017/159, por la que se aplica el Acuerdo relativo a la aplicación del Convenio sobre el trabajo en la pesca de 2007 de la Organización Internacional del Trabajo, celebrado el 21 de mayo de 2012 entre la Confederación General de Cooperativas Agrarias de la Unión Europea (Cogeca), la Federación Europea de Trabajadores del Transporte (ETF) y la Asociación de las Organizaciones Nacionales de Empresas Pesqueras de la Unión Europea (Europêche)	<a href="#">DO L 25</a> de 31.1.2017, p. 12
9	Directiva (UE) 2018/957, que modifica la Directiva 96/71/CE sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios	<a href="#">DO L 173</a> de 9.7.2018, p. 16
10	Reglamento (UE) 2017/2305, por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1303/2013 por lo que respecta a la modificación de los recursos destinados a la cohesión económica, social y territorial y de los recursos destinados al objetivo de inversión en crecimiento y empleo y al objetivo de cooperación territorial europea	<a href="#">DO L 335</a> de 15.12.2017, p. 1
11	Directiva (UE) 2018/131, por la que se aplica el Acuerdo celebrado entre las Asociaciones de Armadores de la Comunidad Europea (ECSA) y la Federación Europea de Trabajadores del Transporte (ETF) para modificar la Directiva 2009/13/CE de conformidad con las enmiendas de 2014 al Convenio sobre el Trabajo Marítimo de 2006, aprobadas el 11 de junio de 2014 por la Conferencia	<a href="#">DO L 22</a> de 26.1.2018, p. 28

	Internacional del Trabajo	
12	Recomendación del Consejo relativa al Marco Europeo para una formación de Aprendices de Calidad y Eficaz	<a href="#">DO C 153</a> de 2.5.2018, p. 1
13	Decisión (UE) 2018/646, relativa a un marco común para prestar mejores servicios en materia de capacidades y cualificaciones (Europass) y por la que se deroga la Decisión n.º 2241/2004/CE	<a href="#">DO L 112</a> de 2.5.2018, p. 42
14	Decisión (UE) 2018/1215 del Consejo, relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros	<a href="#">DO L 224</a> de 5.9.2018, p. 4
15	Reglamento (UE) 2019/128, por el que se crea un Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (Cedefop) y se deroga el Reglamento (CEE) n.º 337/75 del Consejo	<a href="#">DO L 30</a> de 31.1.2019, p. 90
16	Reglamento (UE) 2019/127, por el que se crea la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (Eurofound) y se deroga el Reglamento (CEE) n.º 1365/75 del Consejo	<a href="#">DO L 30</a> de 31.1.2019, p. 74
17	Reglamento (UE) 2019/126, por el que se crea la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo (EU-OSHA) y se deroga el Reglamento (CE) n.º 2062/94 del Consejo	<a href="#">DO L 30</a> de 31.1.2019, p. 58
18	Directiva (UE) 2019/130, por la que se modifica la Directiva 2004/37/CE relativa a la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes carcinógenos o mutágenos durante el trabajo	<a href="#">DO L 30</a> de 31.1.2019, p. 112
19	Propuesta de Directiva relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros por lo que se refiere a los requisitos de accesibilidad de los productos y los servicios	<a href="#">COM(2015) 615</a>
20	Propuesta de Reglamento por el que se modifican el Reglamento (CE) n.º 883/2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social, y el Reglamento (CE) n.º 987/2009, por el que se adoptan las normas de aplicación del Reglamento (CE) n.º 883/2004	<a href="#">COM(2016) 815</a>
21	Propuesta de Directiva relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, y por la que se deroga la Directiva 2010/18/UE del Consejo	<a href="#">COM(2017) 253</a>
22	Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a unas condiciones laborales transparentes y previsibles en la Unión Europea	<a href="#">COM(2017) 797</a>
23	Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea la Autoridad Laboral Europea	<a href="#">COM(2018) 131</a>
24	Propuesta de Recomendación relativa al acceso a la protección social para los trabajadores por cuenta ajena y los trabajadores por cuenta propia	<a href="#">COM(2018) 132</a>
25	Propuesta de Directiva por la que se modifica la Directiva 2004/37/CE, relativa a la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes carcinógenos o mutágenos durante el trabajo (lote III)	<a href="#">COM(2018) 171</a>
26	Propuesta de Reglamento relativo al Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (FEAG)	<a href="#">COM(2018) 380</a>
27	Propuesta de Reglamento relativo al Fondo Social Europeo Plus (FSE+)	<a href="#">COM(2018) 382</a>