

POR UNA EUROPA DE LOS DERECHOS CÍVICOS Y SOCIALES

INFORME DEL COMITÉ DE SABIOS PRESIDIDO POR MARÍA DE LOURDES PINTASILGO. Brusel·les, octubre 1995-febrero 1996

Membres del Comitè: EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA, HARTMUT KAEUBLE, LOUKA KATSELI, FREDERIC PASCAL, BENGT WESTERBERG, SHIRLEY WILLIAMS. Ponent: JEAN-BAPTISTE DE FOUCAULTD

La Comissió Europea, a través de la Direcció General de Treball, Relacions Industrials i Afers Socials, va encarregar un informe sobre els drets cívics i socials a Europa. Com és conegut, l'actual procés d'unió europea està centrat principalment en la dimensió econòmica i monetària, mentre que la dimensió social europea continua essent d'una gran feblesa tant política com jurídica. En aquest context, l'objectiu d'aquesta iniciativa era incorporar amb més força aquesta dimensió social a l'actual procés de construcció europea i, més concretament, perquè pogués servir de base en els treballs de revisió dels Tractats de la Unió, en el marc de l'actual Conferència Intergovernamental. El Comitè de Savis va realitzar el seu treball en un breu període de cinc mesos i l'Informe es va presentar el mes de març de 1996 en el Fòrum de Política Social Europea celebrat a Brusel·les.

L'Informe "Per una Europa dels Drets Cívics i Socials" ha estat considerat com un dels textos proposicionals més avançats i innovadors pel que fa a la reflexió sobre la dimensió social europea. Ha tingut un elevat ressò en els àmbits polítics comunitaris i en la premsa especialitzada en temes socials i s'ha valorat positivament, sobretot, l'esforç per anar més enllà dels arguments, ja que l'Informe incorpora 26 propostes concretes, tant de continguts com de metodologia, per avançar en una Europa més social. Atès l'interès d'aquest document, hem decidit reproduir la seva versió reduïda, que conté la introducció de la Sra. Pintasilgo,

les 26 propostes específiques i el propi resum elaborat pel Comitè.

Prefacio

Europa es un Estado social, antes incluso de la integración de los Estados en la Unión. Todos ellos han aportado un sentido de responsabilidad colectiva frente a las necesidades de los ciudadanos. Aunque la trayectoria histórica de cada país les haya llevado a ejercer esta responsabilidad de maneras diferentes, en todos los Estados de la Unión los derechos sociales se respetan, se defienden y se promueven, aunque evidentemente en grados diferentes. De ahí surge un espacio común que tiene ya una dimensión social.

El Comité considera que ha llegado el momento de consolidar lo que, dentro de este capítulo social, está ya codificado, e iniciar a la vez el proceso de codificación de lo que responde en este espacio común a las aspiraciones y necesidades de los europeos. Ciertamente, el Estado social es víctima en la actualidad de numerosos ataques y se encuentra inmerso en una situación de crisis. Ello no quiere decir que se deba renunciar a sus principios. Bien al contrario, es necesario encontrar condiciones nuevas para redefinirlo, ya que es la expresión de la "preocupación por el otro", de la valorización de los recursos humanos y, por ello, auténtico dinamizador de la competitividad con rostro humano.

Aunque existe un "modelo social europeo", también pueden encontrarse nuevos caminos a través de la puesta en común de las experiencias de los diferentes sistemas nacionales. La reflexión sobre los derechos sociales y su aplicación en el mundo actual deben ocupar el lugar que les corresponde en el edificio de la Unión Europea.

La realización del Mercado Único, que culmina en la Unión Económica y Monetaria, constituye un objetivo que ha provocado la movilización y la reorganización de los agentes económicos de los países de la Unión Europea. De la misma manera, la apertura decidida del proceso que conduce a la Unión Social Europea se convertirá en un objetivo capaz de hacer progresar la construcción de la Unión.

Se trata de una necesidad urgente, tanto desde el punto de vista interno como externo. Interno, porque está en juego la seguridad de la vida de los europeos ante las cuestiones planteadas por el fenómeno persistente de la escasez de trabajo, así como ante la nueva situación demográfica. Urgencia externa también porque la situación económica de la Unión en el mercado mundial y la eficacia de nuestra ayuda al desarrollo depende principalmente de la posibilidad de ofrecer nuevos "modelos" que permitan a cada país encontrar su camino hacia una sociedad en la que impere a la vez el progreso económico y la justicia social.

La cuestión social, que al principio del proceso de industrialización se ex-

presaba sobre todo en las relaciones entre capital y trabajo, se ha enriquecido. A ello han contribuido a la vez el cambio radical de los componentes de la producción y el surgimiento de derechos sociales que cubren prácticamente todas las facetas de las condiciones de vida de las personas. Los derechos cívicos y los derechos sociales son ahora interdependientes. En la tradición europea, son indisolubles. Son "la libertad y las condiciones de la libertad", el reflejo de la "democracia y el desarrollo".

Entra entonces en escena la ciudadanía. Al plantear la cuestión de los derechos sociales nos topamos con todos los derechos que se expresan en la "ciudadanía". Profundizar en este concepto en el marco de la Unión permitirá sin duda a cada país ir más lejos en su propia ciudadanía.

Porque si la evolución de los derechos sociales en los Estados miembros obliga a la Unión a dar un paso decisivo en su construcción, sólo en el marco de estas competencias se expresará su responsabilidad. Más que en ningún otro caso, los derechos sociales abarcan lo diverso, lo múltiple en el espacio de la Unión: las responsabilidades de los Estados miembros salen así reforzadas.

A lo largo de la historia de la Unión, el concepto de ciudadanía se ha ido materializando poco a poco. Una etapa jurídica importante ha quedado consagrada en el Tratado de Maastricht. Pero la Unión práctica ya el respeto y el fomento de la dimensión social de la ciudadanía. El Parlamento y la Comi-

sión han ido preparando el terreno; aquél, a través de sus propuestas relativas a los derechos fundamentales (1989/1996), ésta, a través de los diferentes capítulos de políticas sociales que estimula o coordina, y sobre todo a través de la Carta Social, cuya iniciativa le corresponde.

Estos derechos sociales, que se entremezclan con los derechos cívicos y explicitan la ciudadanía, sólo pueden tener, según el Comité, un resultado: la propuesta de un "Bill of Rights" debe convertirse en un objetivo importante en el desarrollo de la Unión. Por este motivo, el Comité propone que, en una primera etapa, es decir, durante la próxima Conferencia Intergubernamental (CIG), se integren en el Tratado derechos fundamentales sociales y cívicos y se haga así explícito el compromiso de la Unión en la formulación de un "Bill of Rights" que nos sirva de guía en el umbral del siglo XXI.

Una vez incluidas estas propuestas en el Tratado, el Comité recomienda concluir este trabajo durante una segunda etapa que considera de importancia capital para el futuro de la Unión: el perfeccionamiento del "Bill of Rights", todavía embrionario. Dado el interés inmediato y directo que este proceso puede suscitar, dinamizará el compromiso de los ciudadanos europeos, de los grupos sociales y económicos, es decir, de la sociedad civil de todos los países de la Unión.

Así, el Comité considera que el desafío actual no consiste únicamente en

modificar, en el ámbito que le corresponde, una u otra disposición de los Tratados. Se trata de un nuevo impulso, de una nueva dimensión: una verdadera refundación de la Unión Europea. Responder a este desafío es lo que exige el momento actual y lo que hará conscientes a los europeos de su condición de ciudadanos de la Unión.

El trabajo de este Comité ha supuesto para su presidenta una ocasión enriquecedora de experimentar esta condición. En un plazo extremadamente corto –el Comité celebró su primera reunión en octubre de 1995 y la última en febrero de 1996–, los miembros del Comité han podido expresarse como ciudadanos europeos, sin menoscabo de sus expresiones nacionales, sino precisamente a partir de ellas y de su propia riqueza. El interés que han mostrado por nuestra tarea, las competencias que han puesto a disposición del Comité y su contribución durante y entre las sesiones de trabajo, ponen de manifiesto lo que puede llegar a hacerse cuando se aprecia verdaderamente Europa.

Pero todo ello no habría sido posible sin las cualidades excepcionales del ponente: talento, conocimientos multidisciplinarios, dedicación y escucha inteligente de todas las sugerencias.

El equipo de la secretaría de la DGV ha sido un apoyo competente y eficaz en el cumplimiento de la misión del Comité.

A todos quiero transmitir públicamente mi agradecimiento y expresar el placer que para mí ha supuesto trabajar con tales colaboradores.

Propuestas del Comité de Sabios

I. Iniciar una reflexión general en Europa sobre nuestras concepciones de trabajo, actividad y empleo, para que nuestras políticas sean capaces de garantizar a todos el lugar que les corresponde en la sociedad.

II. Precisar las modalidades de renovación de nuestro Estado del bienestar para que se convierta en una mejor baza de competitividad y de cohesión social, y favorezca la plena actividad de cada uno.

III. Facilitar la aplicación de políticas que permitan tanto a los hombres como a las mujeres conciliar las responsabilidades familiares con las responsabilidades profesionales.

IV. Estudiar las condiciones de aparición de una nueva generación de derechos cívicos y sociales, teniendo en cuenta sobre todo los cambios tecnológicos, el progreso de los conocimientos en materia de medio ambiente y la evolución demográfica.

V. Reforzar la ciudadanía y la democracia en la Unión, tratando de manera indivisible los derechos cívicos y los derechos sociales.

VI. Precisar los motivos y las modalidades de intervención de la Unión en materia social, de conformidad con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

VII. Culminar, con motivo de la próxima Conferencia Intergubernamental, una primera etapa, inscribiendo en los Tratados un conjunto básico de derechos cívicos y sociales fundamentales ("Bill of

Rights"), especificando aquellos que gozan de una protección jurisdiccional inmediata y aquellos que tienen un carácter más programático y se profundizarán en una segunda etapa (véase la propuesta nº XIII).

VIII. Incluir entre los derechos mencionados en la propuesta nº VII la prohibición de toda discriminación especialmente por razones de raza, color, sexo, lengua, religión, opiniones políticas u otras, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento, minusvalía o cualquier otra situación.

IX. Como excepción, adoptar el principio de que cada Estado deberá establecer, en las condiciones que él mismo decida, unos ingresos mínimos para las personas que no puedan acceder a un empleo remunerado y no se beneficien de otras fuentes de ingresos.

X. Consolidar en un solo Tratado todos los textos existentes, con numeración sucesiva de los artículos.

XI. Dotar de bases jurídicas más sólidas al Tribunal de Justicia, ampliando a los pactos internacionales suscritos por los Estados miembros las referencias jurídicas a las que se refiere el Tribunal con arreglo al artículo F, y suprimiendo las restricciones que impone el artículo L.

XII. En lugar de adherirse al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 4 de noviembre de 1950, instaurar un recurso especial para la protección de los derechos fundamentales, propia de la Unión, compuesta por jueces no permanentes procedentes de

tribunales constitucionales o supremos de los Estados miembros.

XIII. Prever un artículo del nuevo Tratado que inicie un proceso amplio y democrático de elaboración colectiva a nivel de la Unión de una lista completa de derechos y deberes cívicos y sociales. Puesto en marcha por el Parlamento Europeo a propuesta de la Comisión, este proceso, al que deberán asociarse estrechamente los Parlamentos nacionales y en el que participarían no sólo los interlocutores sociales tradicionales sino también las organizaciones no gubernamentales, debería culminar en un plazo de cinco años en una nueva CIG.

XIV. Reunir en un único título del Tratado todas las disposiciones relativas a las políticas sociales, en especial el Protocolo sobre la Política Social.

XV. Aplicar la norma de la mayoría cualificada en el ámbito social, a excepción de algunos ámbitos sensibles (protección social, participación).

XVI. Reconocer explícitamente en el Tratado el papel de interlocutor de los nuevos colectivos de la sociedad civil.

XVII. Crear un estatuto de asociación de Derecho europeo.

XVIII. Ampliar las condiciones de acceso a los fondos estructurales, para que puedan llevar a cabo acciones de promoción de los derechos sociales fundamentales.

XIX. Establecer el principio de que todas las políticas europeas deben ser objeto de un estudio de impacto desde el punto de vista de la cohesión social.

XX. Incluir en el Tratado un capítulo sobre el empleo que legitime una acción de coordinación de la Unión de conformidad con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

XXI. Prever explícitamente la posibilidad de que la Unión lleve a cabo acciones de coordinación y experimentación en el ámbito de la lucha contra la exclusión social.

XXII. Incorporar al ámbito comunitario las políticas de inmigración y de asilo, así como las políticas de entrada, circulación y residencia que afecten a los ciudadanos de terceros países.

XXIII. Integrar también en el ámbito comunitario las políticas relativas a la droga.

XXIV. Valdría la pena precisar el concepto de servicio de utilidad pública, en la medida en que estos servicios básicos condicionan el ejercicio de algunos derechos sociales.

XXV. Poner en marcha un programa de trabajo en el ámbito de la política social europea y reflejar los costes de la no Europa social.

XXVI. Elaborar series estadísticas sociales relativas a toda la Unión.

Informe del Comité de Sabios

Resumen

En su programa de acción social (abril 1995), la Comisión preveía la creación de un Comité de Sabios al objeto de examinar el porvenir de la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Funda-

mentales de los Trabajadores, en el marco de la revisión de los Tratados de la Unión Europea.

Si, para cumplir debidamente su misión, el Comité ha deseado ampliar el ámbito de su reflexión, es porque ha tenido la impresión de que Europa se encontraba, más de lo que ella pudiera pensar, en peligro, y de que el déficit social que se observa actualmente suponía una grave amenaza. Europa no podrá construirse sobre una base de desempleo y exclusión, y si no se define claramente el concepto de ciudadanía. Europa será una Europa de todos, de todos sus ciudadanos, o no será nada.

1. Las cuestiones sociales constituyen, a partir de ahora, uno de los desafíos esenciales a los que debe responder la construcción europea.

a) La Unión Europea debe afirmar más claramente su identidad. Sólo podrá convertirse en una entidad política original si consigue definir claramente la ciudadanía que ofrece a sus miembros. La inclusión en los Tratados de derechos cívicos y sociales permitiría llenar de contenido esta ciudadanía y mitigar la impresión de que se trata de una Europa elaborada por elites tecnocráticas, más bien alejadas de las preocupaciones cotidianas. Convendría recordar que el progreso económico sólo es un medio y que el objetivo de la Unión es permitir que cada ciudadano materialice su desarrollo potencial personal en relación con sus semejantes, teniendo en cuenta la necesaria solidaridad con sus semejantes,

teniendo en cuenta la necesaria solidaridad con las generaciones futuras.

b) No se podrá responder al desafío del empleo sin una renovación importante de nuestras políticas, que deberán ser más activas y más eficaces, y de nuestra concepción del trabajo y de la actividad.

Si Europa quiere rechazar tanto el agravamiento de las desigualdades y de la marginación social como la generalización de las políticas de asistencia pasiva destinadas a las personas en situación de exclusión, deberá hacer un esfuerzo considerable de innovación, organización y movilización para construir un modelo de desarrollo en el que cada uno tenga su lugar. Será necesario desarrollar un concepto activo de ciudadanía según el cual cada persona acepte sus obligaciones hacia los demás. Será necesario renovar en profundidad nuestras políticas públicas, que deberán prevenir a la vez que curar, e incitar al esfuerzo más que asistir.

De manera más general, debe cambiar y ampliarse nuestra concepción del trabajo; el modelo de trabajo a tiempo completo, modificado ya por el desempleo y los empleos atípicos, más padecidos que deseados, evolucionará hacia sistemas en los que periodos de actividad remunerada se alternarán o se conjugarán con fases de formación o de ocio; deberá garantizarse la continuidad entre estas fases con un mínimo de rupturas; el trabajo remunerado monopolizará menos el ámbito de la actividad social legítima; otras formas, muchas veces no remuneradas, revestirán una mayor

importancia social y obtendrán el reconocimiento y apoyo de la colectividad. Entre todas estas formas de actividad y de trabajo se entablarán relaciones que podrán constituir un gran enriquecimiento colectivo si se controlan debidamente y no implican precariedad para las personas. Falta por construir un dispositivo de seguridad económica y de gestión individual del desarrollo personal, para lo que la flexibilidad económica.

c) La construcción de un modelo social renovado y original constituye también un desafío para la competitividad económica europea:

En la economía mundializada que conocemos actualmente, la competitividad es un imperativo categórico que no puede eludirse. Sin embargo, ello no implica el desmantelamiento del "Estado del bienestar" o la reducción de los mínimos sociales. Nos obliga, por el contrario, a modificar y renovar nuestro sistema social: disminución del peso de las cargas sociales que gravan el trabajo; desarrollo de los derechos sociales, como la formación, que facilitan producciones con un fuerte valor añadido; mantener un diálogo social europeo renovado como incentivo de competitividad; respuesta coordinada a la evolución demográfica, lo que debe traducirse en la adopción de regímenes de jubilación de base y en la aplicación de políticas que permitan tanto a hombres como a mujeres conciliar las responsabilidades familiares con las responsabilidades profesionales; lucha contra las diferentes formas de exclusión social, mediante políticas

innovadoras, más personalizadas, que se articulen eficazmente con las organizaciones no gubernamentales; consideración de las cuestiones medioambientales.

d) Los desafíos de la ampliación y de la mundialización afectan también a las cuestiones sociales.

El éxito de la integración en la Unión de los países de Europa Central y Oriental no se basa únicamente en el atractivo de nuestro modelo económico, sino también en el de nuestro modelo social; ahora bien, este último tiende a modificarse. Debería exigirse a estos países el respeto de un núcleo de normas sociales claras, definidas por la Unión, cuando se convierten en miembros de pleno derecho.

La mundialización presenta aspectos sociales que van a manifestarse cada vez con mayor claridad, en particular, la mundialización progresiva del mercado de trabajo. Deberá plantearse también la cuestión del ritmo de difusión en los países en vías de industrialización de las normas sociales vigentes en los países industrializados. Ello podría llevar a la Unión a sentir la necesidad de afianzar su política social exterior. La Unión no podría defender el principio de universalización de los derechos sin definir para ella misma los derechos a los que se refiere.

2. La organización en Europa de los derechos cívicos y sociales y de las políticas sociales reviste actualmente una gran complejidad.

a) Los Estados de la Unión tienen regímenes constitucionales diferentes,

pero todos se han adherido a algunos convenios y pactos, en particular el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 1980, que incluye un importante procedimiento de garantía eficaz de los derechos.

En lo que se refiere a los Tratados de la Unión Europea, no se puede en el momento actual hablar de una verdadera estructura de derechos sociales y civiles, sino más bien de disposiciones empíricas que se han adoptado progresivamente para acompañar la unificación de las autonomías y permitir a este respecto la aplicación de un mínimo de políticas sociales: artículos 117 a 122 del Tratado de Roma, completados por el Acta Única de 1986; Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores, adoptada en 1989 por 11 de los 12 Estados miembros; nuevas disposiciones del Tratado de Maastricht, y en especial su Protocolo sobre la Política Social, adoptado por 14 de los 15 Estados. En general, los derechos sociales se definen fuera del Tratado, y se refieren principalmente a los trabajadores. En los Tratados no existe un catálogo de derechos sociales fundamentales a los que pueda remitirse el Tribunal de Justicia para controlar los actos comunitarios. Es necesario que estas disposiciones se hagan más legibles, más simples, más coherentes y más eficaces.

b) Sin embargo, en un ámbito como éste, en constante evolución, deben resolverse numerosos problemas.

Los derechos sociales y los derechos civiles, cívicos e incluso políticos, forman parte de un mismo conjunto, como considera el Comité, o deben considerarse por separado? Esta distinción incluye otra: por una parte, los derechos que consisten en limitar los riesgos de intrusión del Estado en la autonomía de las personas, derechos que se expresan básicamente a través de disposiciones jurídicas, y, por otro lado, los derechos a un conjunto de prestaciones determinadas, derechos que tienen un coste y que precisan de la asignación de recursos financieros.

Pero, ¿a quién pueden exigirse los derechos así proclamados? ¿Quién garantiza su ejercicio? ¿Quién proporciona los medios cuando la colectividad se los reconoce a los individuos? Esta cuestión se plantea en la mayoría de los casos, pero con especial intensidad en el caso de los derechos sociales programáticos (derecho a la vivienda, al empleo, etc.). La declaración de los derechos resulta aquí indisociable de las políticas sociales que los aplican. Pero sería ilusorio pensar que el respeto de los derechos depende únicamente de la colectividad y de las políticas públicas. La aplicación práctica de los derechos se basa también en las relaciones interpersonales y en las obligaciones que cada uno siente respecto a los demás; no existen derechos sin deberes, ni democracia sin civismo.

Por último, la lista de los derechos fundamentales no es inmutable. En primer lugar, porque el concepto de persona se hace más profundo, y también porque la evolución de la técnica plantea

amenazas para las personas. Tras la primera generación de derechos civiles y políticos y después de la de derechos sociales, aparece la posibilidad de nuevos progresos que deben debatirse, profundizarse y precisarse.

c) Es indispensable definir claramente lo que incumbe a la Unión y lo que incumbe a los Estados miembros, sobre todo en materia de derechos fundamentales.

El reparto de competencias entre los Estados miembros y la Unión, lo cual resulta más delicado en el ámbito social que en el económico, no ha encontrado hasta ahora una solución clara; todos admiten que el principio de subsidiariedad y proporcionalidad debe ejercerse plenamente y desempeñar un papel esencial. Cada país debe mantener sus peculiaridades.

Nuestra capacidad de desarrollar una Unión Social dependerá, por tanto, de nuestra aptitud para definir los ámbitos o las funciones que la Unión debe asumir, ya sea porque los Estados miembros no son capaces de intervenir de manera eficaz, ya sea porque la intervención de la Unión resulta preferible a la de los Estados y obtiene mayor repercusión: llevar a cabo y coordinar reflexiones prospectivas; definir un conjunto básico de derechos fundamentales que se impongan a la Unión y a los Estados miembros cuando actúen de acuerdo con la legislación comunitaria; extraer todas las consecuencias de los derechos a todos los ciudadanos de la Unión a circular y residir libremente en el territorio

de los Estados miembros; ayudar a corregir los desequilibrios que surjan; ayudar a resolver problemas delicados que, aunque sean competencia de los Estados, impliquen la adopción de estrategias comunes; contribuir a la aproximación de las reglamentaciones cuando se observen diferencias excesivas y, en último término, imponer mínimos.

3. Precisar, en una primera etapa, el contenido de un conjunto mínimo de derechos fundamentales.

Las medidas que deben adoptarse inmediatamente en el marco de la Conferencia Intergubernamental son las siguientes:

a) Consolidar en un único Tratado los textos actualmente dispersos en los 15 Tratados, con una numeración continua de los artículos.

b) Dotar de bases jurídicas más sólidas al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas para aplicar los derechos fundamentales.

Las referencias utilizadas por el TJCE para determinar los principios generales del Derecho comunitario se ampliarían, por una parte, a la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores, que se encontraría así indirectamente incorporada a los Tratados, y, por otra, a los principales pactos internacionales suscritos por los Estados miembros. Podrían utilizarse para controlar todos los actos jurídicos de la Unión. Para ello, deberían suprimirse las restricciones que el artículo L del Tratado de Maastricht impone al artículo F.

Esta mejora, al hacer más eficaz en la práctica la aplicación del Convenio de los Derechos Humanos del Consejo de Europa, podría resultar una solución a los numerosos problemas que plantea la adhesión de la Unión a este Convenio, problemas que parecen haberse subestimado hasta ahora (poco convenio en derechos sociales, necesidad previa de hacer ratificar a 38 Estados una revisión del Convenio). Para que el Tribunal de Luxemburgo no sea juez de última instancia en materia de derechos fundamentales, podría crearse una jurisdicción revisora, propia de la Unión, compuesta de jueces no permanentes procedentes de tribunales constitucionales o supremos de los Estados miembros.

c) Inscribir ya en el Tratado una primera lista de derechos fundamentales.

Esta lista se referiría únicamente al ámbito comunitario, es decir, a los actos de la Unión y a los que adoptan los Estados de conformidad con el Derecho comunitario. Dicha lista no implica modificación alguna de las competencias respectivas de la Unión y de los Estados, ni modifica las relaciones jurídicas entre los Estados miembros y sus nacionales.

Se reconocerán ocho derechos, que gozarían de protección jurisdiccional directa: igualdad ante la ley, prohibición de cualquier forma de discriminación, igualdad entre hombres y mujeres, libertad de circulación dentro del territorio de la Unión, derecho a elegir la profesión y el sistema educativo en todo el territorio de la Unión, derecho a la asociación y de

defensa de los derechos, y derecho de negociación y acción colectiva.

En cuanto a los derechos que constituyen objetivos a alcanzar (derecho a la educación, al trabajo, a la seguridad social, a la protección de la familia, etc.), que constituyen partes integrantes del modelo europeo, se enumerarían, pero posponiendo la discusión sobre su contenido y la posible adopción de mínimos a una segunda fase.

La importancia del desempleo en la Comunidad y la necesidad de luchar contra la pobreza y la exclusión han llevado al Comité a proponer, en un único caso, una cláusula mínima: debería incluirse en el Tratado, es decir, a nivel de la Unión, el principio de que cada Estado miembro establecerá unos ingresos mínimos para las personas que, a pesar de sus esfuerzos, no puedan acceder a un empleo remunerado y no se beneficien de otras fuentes de ingresos; cada Estado miembro establecerá el nivel de esta prestación.

4. Iniciar un proceso de elaboración colectiva de una lista completa y moderna de derechos y deberes cívicos y sociales.

El fortalecimiento del Tratado para incluir en él los derechos fundamentales no puede llevarse a cabo de una sola vez. En la actualidad, no se dispone de una lista completa de estos derechos, sobre todo si de desea ser audaz e innovador: se requiere un enorme trabajo interdisciplinar y de técnica jurídica. Los derechos no deben imponerse desde arriba, sino que, por el contrario,

deben ser objeto de una elaboración democrática según una lógica de ciudadanía activa. Además, se presenta aquí una ocasión única de hacer funcionar en la práctica el espacio público democrático europeo.

Por este motivo, el Tratado revisado debería prever un proceso de elaboración colectiva. El Parlamento Europeo, a propuesta de la Comisión Europea, debería poner en marcha el ejercicio de consultas, que sería controlado por un comité *ad-hoc*. Intervendrían no sólo los interlocutores sociales habituales sino también las organizaciones no gubernamentales. En cada país se confeccionaría un inventario exhaustivo de éstas, en función de los tipos de derechos en cuestión. Se informaría y consultaría periódicamente al Parlamento Europeo sobre la marcha de este proceso, en el que participarían activamente los Parlamentos nacionales.

Al cabo de cuatro o cinco años, una vez concluido este proceso consultivo, los gobiernos extraerían las consecuencias en forma de modificación del Tratado actual, en el marco de una nueva CIG. Este principio debería adoptarse en lo sucesivo.

5. Integrar las políticas sociales en el funcionamiento ordinario de la Unión.

Numerosos derechos fundamentales se basan explícitamente en la aplicación de determinadas políticas sociales. De nada serviría integrar los derechos fundamentales en los Tratados si no existieran políticas sociales que permitieran aplicarlos.

Dado que no es éste el objeto central de su mandato, el Comité se ha limitado a formular algunas propuestas:

A. Propuestas generales

- Consolidar todas las disposiciones relativas a las políticas sociales en un único título del Tratado.

- Cuando sea necesario adoptar una política social de la Unión desde el punto de vista de la subsidiariedad y de la proporcionalidad, aplicar la norma de la mayoría cualificada, a excepción de algunos ámbitos sensibles (seguridad y protección social, participación).

- Reconocer explícitamente como interlocutores en el Tratado a los colectivos de la sociedad civil, en particular a

las instituciones de solidaridad que luchan contra la exclusión y la gran pobreza y que pueden representar a los desempleados y a los excluidos.

- Utilizar los fondos estructurales para la promoción de los derechos fundamentales.

- Desarrollar los conocimientos en ciencias sociales y humanas en el ámbito de la política social europea.

- Examinar sistemáticamente el impacto de las diversas políticas europeas en la cohesión social y en los riesgos de exclusión.

B. Disposiciones específicas

Revalorizar el lugar del empleo en el Tratado e instituir un Comité de empleo

similar al Comité monetario, con el que celebre reuniones periódicas.

- Permitir a la Unión llevar a cabo acciones de coordinación y experimentación en el ámbito de la lucha contra la exclusión.

- Incluir en el ámbito institucional habitual, para facilitar la toma de decisiones, la política de inmigración y de asilo, así como las políticas relativas a ciudadanos de terceros países.

- Adoptar la misma solución en lo que se refiere a la lucha contra los efectos de la droga en las personas, tanto en materia de tratamiento como de prevención o de control del tráfico.

- Precisar el concepto de servicios de utilidad pública. 