

ÍNDICE

<i>Prólogo</i>	15
<i>Presentación</i>	19
 <i>Capítulo 1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA POLÍTICA SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA</i>	23
1. Introducción	23
2. De los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas (1951-1957) al Tratado de la Unión Europea de Maastricht (1992)	24
2.1. Los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas (1951-1957)	24
2.2. El Primer Programa de Acción Social (1974)	27
2.3. El Acta Única Europea (1986)	29
2.4. La Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores (1989)	30
3. Del Tratado de la Unión Europea de Maastricht (1992) al Tratado de Ámsterdam (1997)	32
3.1. El Tratado de la Unión Europea de Maastricht (1992)	32
3.2. El Libro Verde sobre la Política Social Europea (1993)	35
3.3. El Libro Blanco sobre Política Social Europea (1994).....	37
4. Del Tratado de Ámsterdam (1997) al Tratado de Lisboa (2007)	40
4.1. El Tratado de Ámsterdam (1997)	40
4.2. La Estrategia Europea de Empleo (1997).....	42
4.3. La Estrategia de Lisboa (2000)	44
4.4. La Agenda de Política Social 2000-2005.....	46
4.5. El Tratado de Niza (2001).....	48
4.6. La Agenda de Política Social 2006-2010.....	49
4.7. El Método abierto de coordinación social simplificado (2005) ..	51

5. Del Tratado de Lisboa (2007) a la actualidad	53
5.1. El Tratado de Lisboa (2007).....	53
5.2. La Agenda Social Renovada 2008-2010	55
5.3. El Método abierto de coordinación social reforzado (2008) ...	59
5.4. La Estrategia Europa 2020 (2010).....	60
Conclusión	63
Bibliografía	64
 <i>Capítulo 2. MARCO GENERAL DE LA POLÍTICA SOCIAL</i> DE LA UNIÓN EUROPEA	 67
1. Introducción	67
2. Normativa europea básica de política social	68
2.1. Tratado de la Unión Europea	68
2.2. Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.....	70
2.3. Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea...	74
3. Principios rectores de la política social europea	77
3.1. No discriminación.....	77
3.2. Igualdad entre mujeres y hombres	80
3.3. Libre circulación de personas	84
4. Marco competencial en materia de política social.....	88
4.1. Principios competenciales.....	88
4.1.1. Principio de atribución	88
4.1.2. Principio de subsidiariedad.....	90
4.1.3. Principio de proporcionalidad	91
4.1.4. Principio de coordinación.....	92
4.2. Categorías y ámbitos de competencias.....	93
4.2.1. Competencias exclusivas	93
4.2.2. Competencias compartidas	94
4.2.3. Competencias de coordinación	95
4.3. Competencias en materia de política social.....	96
5. Organización institucional	98
5.1. Parlamento Europeo.....	99
5.2. Consejo Europeo.....	101
5.3. Consejo de la Unión Europea.....	102

5.4. Comisión Europea.....	103
5.5. Tribunal de Justicia de la Unión Europea	105
5.6. Comité Económico y Social Europeo.....	106
5.7. Comité de las Regiones.....	107
5.8. Comité de Empleo.....	108
5.9. Comité de Protección Social	108
Conclusión	110
Bibliografía	111
<i>Capítulo 3. EDUCACIÓN</i>	115
1. Introducción	115
2. Situación de la educación y formación en la Unión Europea.....	116
3. Marco estratégico para la cooperación europea en educación y formación.....	121
3.1. Objetivos.....	122
3.2. Principios rectores.....	124
3.3. Métodos de trabajo.....	125
3.4. Valores de referencia del rendimiento educativo medio europeo	126
4. Objetivos operativos de la política educativa europea	127
4.1. Objetivos e iniciativas emblemáticas de Europa 2020	127
4.2. Aprendizaje permanente	130
4.3. Educación y cuidados de la primera infancia.....	131
4.4. Educación y formación de calidad para los jóvenes.....	134
4.5. Reducir el abandono escolar prematuro	138
4.6. Modernizar la educación superior.....	140
4.7. Participación de los adultos en el aprendizaje permanente	143
5. Programas de educación y formación	144
5.1. Programa Comenius	145
5.2. Programa Erasmus.....	146
5.3. Programa Leonardo da Vinci	147
5.4. Programa Grundtvig.....	148
Conclusión	149
Bibliografía	150

<i>Capítulo 4. EMPLEO</i>	155
1. Introducción	155
2. Situación del empleo en la Unión Europea	156
3. Orientaciones sobre política de empleo	162
3.1. Estrategia Europa 2020	162
3.2. Orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros	165
4. Medidas para impulsar el empleo	168
4.1. Agenda de nuevas cualificaciones y empleos	168
4.2. Hacia una recuperación generadora de empleo	173
4.2.1. Apoyo a la creación de empleo	173
4.2.2. Restablecimiento de la dinámica de los mercados de trabajo	176
5. Fomento del empleo en algunos grupos específicos de población ...	180
5.1. El empleo juvenil	181
5.2. El empleo de las personas con discapacidad	183
5.3. El empleo de los trabajadores más mayores	186
Conclusión	188
Bibliografía	189
 <i>Capítulo 5. SALUD Y ASISTENCIA SANITARIA</i>	 193
1. Introducción	193
2. Situación de la salud en la Unión Europea	195
3. Protección de la salud	202
3.1. El Libro Blanco «Juntos por la salud»	203
3.2. Segundo Programa de salud de la Unión Europea (2008-2013)	206
3.3. Tercer Programa de salud de la Unión Europea (2014-2020) ..	209
4. Asistencia sanitaria	214
4.1. Objetivos comunes de la asistencia sanitaria	214
4.2. Seguridad de los pacientes atendidos en instituciones sanitarias	218
4.3. Asistencia sanitaria transfronteriza	221
Conclusión	226
Bibliografía	228

<i>Capítulo 6. SEGURIDAD SOCIAL</i>	231
1. Introducción	231
2. Situación de la seguridad social en la Unión Europea.....	233
3. Modelos de seguridad social en la Unión Europea	242
4. Garantizar unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles	246
4.1. Aplicación del método abierto de coordinación a los sistemas de pensiones	246
4.2. Libro Verde sobre las pensiones.....	249
4.3. Libro Blanco sobre las pensiones.....	253
5. Coordinación de los sistemas europeos de seguridad social.....	258
Conclusión	265
Bibliografía	267
 <i>Capítulo 7. SERVICIOS SOCIALES</i>	 271
1. Introducción	271
2. Los servicios sociales en la Unión Europea.....	272
3. Hacia una delimitación conceptual de los servicios sociales.....	277
3.1. Servicios de interés económico general.....	278
3.2. Servicios de interés general	278
3.3. Servicios sociales de interés general	281
4. Naturaleza, modalidades y características de los servicios sociales de interés general	282
4.1. Naturaleza.....	283
4.2. Modalidades	284
4.3. Características.....	285
5. Objetivos y principios de organización de los servicios sociales de interés general.....	287
5.1. Objetivos.....	288
5.2. Principios de organización	289
6. Orientaciones sobre el futuro de los servicios sociales de interés ge- neral.....	291

7. Referencia a los servicios sociales sectoriales.....	294
Conclusión	295
Bibliografía	297
Capítulo 8. CUIDADOS DE LARGA DURACIÓN Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA	301
1. Introducción	301
2. Situación de los cuidados de larga duración en la Unión Europea ..	302
3. Noción de cuidados de larga duración.....	311
3.1. El antecedente de la Organización Mundial de la Salud	311
3.2. La influencia de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos.....	313
3.3. Los cuidados de larga duración en la Unión Europea	315
4. Objetivos de los cuidados de larga duración en la Unión Europea ..	319
4.1. Accesibilidad universal.....	320
4.2. Alto nivel de calidad.....	321
4.3. Sostenibilidad financiera	322
5. Orientaciones sobre el futuro de los cuidados de larga duración ...	323
5.1. Factores determinantes de la actuación futura.....	323
5.2. Alcance y contenido de los cuidados de larga duración	326
5.3. Modalidades en la prestación de cuidados de larga duración ..	329
5.4. Calidad	331
5.5. Financiación.....	333
Conclusión	334
Bibliografía	335
Capítulo 9. INCLUSIÓN SOCIAL	339
1. Introducción	339
2. La inclusión social en la Unión Europea	341
3. Objetivos e indicadores de la inclusión social en la Unión Europea	352
3.1. Objetivos.....	353
3.2. Indicadores.....	354
4. La inclusión social en la Estrategia Europa 2020	356

5. Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social	359
5.1. Los retos que plantea la pobreza y la exclusión social.....	360
5.2. Ámbitos de actuación de la Plataforma	363
5.3. Aportaciones del Parlamento Europeo a la Plataforma	370
6. Renta mínima.....	372
6.1. Recomendación del Consejo de 1992	372
6.1. Resolución del Parlamento Europeo de 2010.....	373
Conclusión	376
Bibliografía	377
 <i>Capítulo 10. FINANCIACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL DE LA UNIÓN EUROPEA</i>	 379
1. Introducción	379
2. El Fondo Social Europeo	380
2.1. Nacimiento y normativa vigente	380
2.2. Misión	381
2.3. Ámbito de aplicación	382
2.4. Campos de actividad.....	384
3. El Programa Progress.....	391
3.1. Objetivos generales.....	391
3.2. Secciones	392
3.3. Tipos de acciones	394
4. El Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización	395
Conclusión	397
Bibliografía	398
 <i>Glosario</i>	 401

CAPÍTULO 1

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA POLÍTICA SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA

1. INTRODUCCIÓN

La actual Unión Europea tiene su origen en la *Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA)*, cuyo Tratado constitutivo se hace en París el 18 de abril de 1951, en la *Comunidad Económica Europea (CEE)*, cuyo Tratado constitutivo se hace en Roma el 25 de marzo de 1957, y en la *Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom)*, cuyo Tratado constitutivo se hace en Roma el 25 de marzo de 1957. Estos Tratados serán objeto de múltiples modificaciones y adiciones. En la actualidad se encuentran refundidos en las versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea (TUE), del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica.

La Unión Europea se ocupa de políticas muy diversas, entre ellas la política social. Pero la aparición de ésta como ámbito fundamental de acción europea ha sido fruto del dinamismo que siempre ha acompañado, desde sus inicios, la creación y posterior desarrollo de las instituciones europeas, al compás de los sucesivos acontecimientos históricos, de la integración de nuevos Estados miembros, de los cambios sociodemográficos, de las distintas corrientes migratorias, de la lucha contra la exclusión social, del reforzamiento de las áreas económica, de empleo, educación, protección de la salud, seguridad social y servicios sociales de interés general, de la necesidad de buscar un adecuado equilibrio entre el bienestar de los Estados miembros, de los desafíos, en fin, que ha presentado, a lo largo de la segunda mitad del siglo xx y primeros años del siglo xxi, el objetivo claramente pretendido de conseguir una Europa libre, democrática, cohesionada social y económicamente, que sustituyera las rivalidades seculares por una fusión de los intereses esenciales de sus pueblos.

En este capítulo se ofrece una visión panorámica sobre el devenir histórico de la política social en la Unión Europea. Se destacan sus hitos más importantes, con el objeto de enmarcar debidamente los distintos aspectos que

tendrán que ser desarrollados con mayor amplitud en capítulos siguientes. Ya desde ahora ha de decirse que la incorporación de los aspectos sociales a la política europea no ha sido consecuencia de cambios súbitos o inesperados, sino más bien de actuaciones constantes que se han ido consolidando ininterrumpidamente, tomando siempre como base experiencias anteriores.

2. DE LOS TRATADOS CONSTITUTIVOS DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1951-1957) AL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA DE MAASTRICHT (1992)

2.1. Los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas (1951-1957)

En los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, la política social no figuró como objetivo primero ni prioritario de su creación, sino que estuvo *subordinada a la política económica*. La finalidad inicial de ellas fue la creación de un mercado común para los seis Estados miembros de entonces, el establecimiento de bases comunes de desarrollo económico.

Así lo expresa el *Tratado CECA*:

«La Comunidad Europea del Carbón y del Acero tendrá por misión contribuir, en armonía con la economía general de los Estados miembros y mediante el establecimiento de un mercado común, a la expansión económica (...) La Comunidad deberá proceder al establecimiento progresivo de condiciones que aseguren por sí mismas la distribución más racional posible de la producción al más alto nivel de productividad...» (artículo 2).

Más claro todavía será el *Tratado CEE*. Después de afirmar que debe garantizarse un desarrollo económico estable entre los seis Estados firmantes, un intercambio comercial equilibrado y una competencia leal, y de manifestar su preocupación por reforzar la unidad de sus economías y asegurar su desarrollo armonioso, establece lo siguiente:

«La Comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y la progresiva aproximación de las políticas económicas de los Estados miembros, un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, una expansión continua y equilibrada, una estabilidad creciente, una elevación acelerada del nivel de vida y relaciones más estrechas entre los Estados que la integran» (artículo 2).

Para la consecución de ese objetivo económico, y como fundamentos de la Comunidad, establece la *libre circulación de mercancías, de personas, de servicios y de capitales* (artículos 9 a 84).

No obstante esa orientación marcadamente económica, *los aspectos sociales no quedaron olvidados* en el primer momento de constitución de las Comunidades Europeas.

En la exposición de motivos del *Tratado CECA*, se expresa la conciencia «de que Europa sólo se construirá mediante realizaciones concretas, que creen, en primer lugar, una solidaridad de hecho», y se expresa la preocupación «por contribuir, mediante la expansión de sus producciones fundamentales, a la elevación del nivel de vida y al progreso de las acciones en favor de la paz». Asimismo, además de la finalidad primera que se atribuye a la CECA de contribuir al establecimiento de un mercado común y a la expansión económica, se menciona también como finalidad de ella la contribución «al desarrollo del empleo y a la elevación del nivel de vida en los Estados miembros» (artículo 2), y se dice que las instituciones de la Comunidad deberán «promover la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores, a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso» (artículo 3.e). Entre los principales compromisos de los Estados firmantes se encuentra la prohibición de toda discriminación en la retribución y en las condiciones de trabajo entre trabajadores nacionales y trabajadores inmigrados; se establece, en particular, que traten de buscar entre sí cuantas soluciones sean necesarias para que las disposiciones relativas a la seguridad social no constituyan un obstáculo para los movimientos de la mano de obra (artículo 39.4)

El *Tratado CEE* se decanta en una línea todavía más explícita. En su breve exposición de motivos se manifiesta que los Estados firmantes «están decididos a asegurar, mediante una acción común, el *progreso económico y social* de sus respectivos países, eliminando las barreras que dividen Europa y se fija como fin esencial de sus esfuerzos la constante mejora de las condiciones de vida y de trabajo de sus pueblos». Es misión de la CEE promover «una elevación acelerada del nivel de vida» (artículo 2).

Todos los autores son unánimes al afirmar que uno de los aspectos más importantes que contiene este Tratado, en materia de política social, es el *principio de libre circulación de trabajadores*, que supone «la abolición de toda discriminación por razón de la nacionalidad entre los trabajadores

de los Estados miembros, con respecto al empleo, la retribución y las demás condiciones de trabajo», y que implica el derecho a responder a ofertas efectivas de trabajo, a desplazarse libremente para este fin en el territorio de los Estados miembros, a residir en uno de los Estados miembros con objeto de ejercer en él un empleo, de conformidad con las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables al empleo de los trabajadores nacionales, y a permanecer en el territorio de un Estado miembro después de haber ejercido en él un empleo (artículo 48).

En este Tratado, asimismo, se crea un *Fondo Social Europeo*, cuya finalidad es mejorar las posibilidades de empleo de los trabajadores en el mercado común y contribuir así a la elevación del nivel de vida. Se le encomendará también fomentar, dentro de la Comunidad, las oportunidades de empleo y la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores (artículos 3.i y 123).

De especial relevancia en el Tratado CEE es la existencia de un *Título específico referido a la Política social*. La noción de política social se refiere, casi de forma específica, *al empleo, a las condiciones de trabajo y seguridad social y al derecho de sindicación y negociación colectiva*. Establece el Tratado que ha de promoverse «la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores, a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso» (artículo 117). Pero sus firmantes convienen en que dicha mejora social será resultado, en primer lugar, del buen funcionamiento del mercado común que acaban de instaurar, así como de la armonización de los sistemas sociales y disposiciones legislativas; dicho en su propio lenguaje,

«... consideran que dicha evolución resultará tanto del funcionamiento del mercado común, que favorecerá la armonización de los sistemas sociales, como de los procedimientos previstos en el presente Tratado y de la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas» (artículo 117).

En otras palabras, la política social sería una consecuencia lógica y automática de la expansión económica, finalidad primera de la CEE (Casas, 1986: 388).

Teniendo en cuenta la preferencia mencionada por la política de empleo, el Tratado enumera algunas *áreas de actuación en el ámbito social*. Ha de tenerse muy en cuenta que *no existe todavía una competencia ni propia ni compartida de la Comunidad Económica Europea en dicho ámbito, sal-*

vo en algunos aspectos referidos a seguridad social de los trabajadores migrantes y sus derechohabientes, competencia que puede ser atribuida al Consejo (artículos 51 y 121). Las instituciones de la Comunidad, y en especial de la Comisión, han de actuar en estrecho contacto con los Estados miembros, mediante estudios, dictámenes y la organización de consultas, y han de promover una estrecha colaboración entre los Estados miembros en el ámbito social, particularmente en las siguientes materias:

- El empleo.
- El derecho del trabajo y las condiciones de trabajo.
- La formación y perfeccionamiento profesionales.
- La seguridad social.
- La protección contra los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales.
- La higiene del trabajo.
- El derecho de sindicación y las negociaciones colectivas entre empresarios y trabajadores (artículo 118).

Ya desde este Tratado se dará gran importancia al *principio de igualdad de retribución entre hombres y mujeres* para un mismo trabajo (artículo 119), principio que será extensamente reforzado en la legislación sucesiva.

2.2. El Primer Programa de Acción Social (1974)

El crecimiento económico que experimenta Europa en la década de los sesenta del siglo pasado va a experimentar un retroceso en la década siguiente, por las malas cosechas del período 1970-1972, el subsiguiente incremento de los precios agrícolas y, de manera especial, por la crisis energética originada por la guerra árabe-israelí de 1973, que dará lugar a importantes problemas económicos en Europa por la fuerte subida del petróleo. Se producirá un mayor endeudamiento, un aumento de la pobreza y del desempleo. Estaba fallando el crecimiento económico y, en consecuencia, el bienestar social asociado a él. Había que poner solución a esa situación a través de medidas de acción positiva, prosiguiendo lo que desde siempre ha sido tónica común en la Comunidad Europea, la promoción del empleo.

El *Primer Programa de Acción Social* es aprobado por Resolución del Consejo de 21 de enero de 1974 (Consejo de la CEE, 1974). Se inscribe en lo establecido en el Tratado CEE. Constituye un paso importante hacia una consideración más individualizada de la protección social en sí misma. Es muy significativo, al respecto, lo que se dice en su Introducción:

«La expansión económica *no es un fin en sí*, sino que debe traducirse en una mejora de la calidad así como del nivel de vida»; «una acción vigorosa en el ámbito social reviste *la misma importancia* que la realización de la unión económica y monetaria»; «la política social de la Comunidad *debe cumplir una función propia y proporcionar una contribución esencial* para la realización de los objetivos anteriormente citados, mediante medidas comunitarias o mediante la determinación comunitaria de objetivos para las políticas sociales nacionales, sin tratar por ello de solucionar de una manera uniforme todos los problemas sociales, ni transferir a nivel comunitario responsabilidades asumidas más eficazmente en otros niveles»; «los objetivos sociales deben constituir una *preocupación constante de todas las políticas de la Comunidad*»; «es esencial *garantizar la coherencia de la política social y de las demás políticas* de la Comunidad»; «la realización del pleno y mejor empleo a nivel comunitario, nacional y regional es *condición esencial de una política social eficaz*» [la cursiva es nuestra].

Tres aspectos interesa destacar de lo afirmado en el párrafo anterior: 1) el ámbito social reviste la misma importancia que el ámbito económico; 2) la política social es función de las instituciones comunitarias, pero de manera subsidiaria, pues la responsabilidad principal en la solución de los problemas sociales debe recaer en los Estados miembros; y 3) el pleno y mejor empleo es la condición esencial de una política social eficaz.

El Programa establece, a tal fin, determinadas *medidas*, entre otras las siguientes:

—*Realización del pleno y mejor empleo en la Comunidad*: establecer una concertación apropiada de las políticas de empleo de los Estados miembros; aplicar una política común de formación profesional; garantizar la igualdad de hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo y a la formación; conciliar las responsabilidades familiares con las profesionales; establecer un programa de acción en favor de los trabajadores migrantes; mejorar las condiciones de la libre circulación de los trabajadores, incluida la segu-

ridad social, y sobre todo los problemas de acogida, de vivienda, de servicios sociales, de formación y educación de los hijos; conseguir la igualdad de trato de los trabajadores comunitarios y no comunitarios; realizar un programa para la reintegración profesional y social de minusválidos; buscar soluciones a los problemas de empleo que presentan las personas más vulnerables (jóvenes y personas de edad avanzada).

- Mejora de las condiciones de vida y de trabajo que permitan su armonización con el progreso*: establecer una concertación apropiada de las políticas de protección social de los Estados miembros; humanización de las condiciones de vida y de trabajo; mejora de la seguridad y de la higiene en el trabajo; extender progresivamente la protección social, sobre todo en el marco de los regímenes de seguridad social, a las categorías de personas a las que no cubren los regímenes existentes o están insuficientemente protegidas; promover la coordinación de los regímenes de seguridad social de los trabajadores no asalariados; introducir mecanismos con objeto de adaptar las prestaciones de seguridad social al aumento de la prosperidad en los diferentes Estados miembros; adoptar, en cooperación con los Estados miembros, medidas concretas de lucha contra la pobreza.
- Participación creciente de los interlocutores sociales en las decisiones económicas y sociales de la Comunidad y de los trabajadores en la vida de las empresas*: promover la participación de los trabajadores o de sus representantes en la vida de las empresas en la Comunidad; facilitar la firma de convenios colectivos europeos en los ámbitos apropiados; desarrollar la participación de los interlocutores sociales en las decisiones económicas y sociales de la Comunidad.

A este Primer Programa de Acción Social le seguirán otros tres en los años 1984, 1995 y 1998.

2.3. El Acta Única Europea (1986)

El Acta Única Europea se firma en Luxemburgo el 17 de febrero de 1986 (BOE de 3 de julio de 1987). En su Introducción se refiere a los principios del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y de la Carta Social Europea, ex-

pone que Europa debe actuar con criterios de cohesión y solidaridad, y manifiesta que debe mejorarse la situación económica y social mediante la profundización de las políticas comunes y la prosecución de nuevos objetivos.

La novedad más importante de este Acta, que modifica y completa los Tratados constitutivos, es la introducción de un nuevo Título referido a la *Cohesión económica y social*, noción que se refiere a la promoción de un *desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad*, a fin de reducir las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas. Se trata de un objetivo económico, pero también con un componente claramente social, pues se destinarán a partir de este momento grandes sumas de dinero para que los Estados miembros, o algunas regiones de ellos, con menor nivel de renta pudiesen evolucionar económica y socialmente hacia mayores niveles de bienestar. España en concreto, que se integra en la Comunidad Europea el 1 de enero de 1986, se verá muy beneficiada por las disposiciones de este Acta relativas a la cohesión económica y social.

Las acciones se llevarán a cabo mediante vigorosos y eficaces instrumentos financieros: el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, Sección Orientación, el Fondo Social Europeo, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y el Banco Europeo de Inversiones (artículo 22).

2.4. La Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores (1989)

Con el transcurso de los años, la política social de la Comunidad Europea irá adquiriendo un *matiz más propio y diferencial*, sin estar tan estrechamente vinculada, como sucedía al comienzo, a los factores económicos. Se seguirá pensando, ciertamente, que un mayor desarrollo en lo económico comporta a su vez un mayor bienestar social, pero poco a poco se irá percibiendo que la política social no tiene por qué contemplarse sólo a través del prisma de la política económica, dado que, por una parte, la interacción entre ambas es evidente y, por otro lado, en ocasiones es procedente acometer directamente políticas sociales.

En ese sentido, el Consejo Europeo de Rodas (2-3 de diciembre de 1988) consideró que «la realización del mercado único no puede ser mirada como un fin en sí, sino que persigue un objetivo más amplio, que consiste en ase-

gurar el *máximum* de bienestar para todos, conforme a la tradición de progreso social inscrita en la historia de Europa». El Consejo Europeo de Madrid (26-27 de junio de 1989) fue todavía más explícito, al afirmar que, en el marco de la construcción del mercado único europeo, «conviene dar a los aspectos sociales *la misma importancia que a los aspectos económicos* y que, por lo tanto, deben ser desarrollados de manera equilibrada».

Pues bien, a esta nueva orientación responde la *Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores*, aprobada en el Consejo Europeo de Estrasburgo el 9 de diciembre de 1989 por los Jefes de Estado o de Gobierno de once Estados miembros, todos con excepción del Reino Unido. La Carta se considera, en este primer momento, un instrumento político que contiene obligaciones morales destinadas a garantizar el respeto de determinados derechos sociales en los Estados miembros. Se aplica, entre otros, a los ámbitos de:

- La libre circulación de los trabajadores.
- El empleo y las retribuciones.
- La mejora de las condiciones de trabajo.
- La protección social.
- La libertad de asociación y de negociación colectiva.
- La formación profesional.
- La igualdad de trato entre hombres y mujeres.
- La información, la consulta y la participación de los trabajadores.
- La protección de la salud y de la seguridad en el trabajo.
- La protección de los niños y los adolescentes.
- La protección de las personas de edad avanzada.
- La protección de las personas con discapacidad.

En lo que se refiere a *protección social*, se hace mención especial a dos textos de la Carta. El *artículo 10*:

«Todo trabajador de la Comunidad Europea tiene derecho a una protección social adecuada y, sea cual fuere su estatuto o la dimensión de la

empresa en que trabaja, debe beneficiarse de niveles de prestaciones de seguridad social de nivel suficiente. Las personas que estén excluidas del mercado de trabajo, ya sea por no haber podido acceder a él, ya sea por no haber podido reinsertarse en el mismo, y que no dispongan de medios de subsistencia, deben poder beneficiarse de prestaciones y de recursos suficientes adaptados a su situación personal».

Y el artículo 25:

«Toda persona que haya alcanzado la edad de jubilación, pero que no tenga derecho a pensión y que no tenga otros medios de subsistencia, debe poder disfrutar de recursos suficientes y de una asistencia social y médica adaptadas a sus necesidades específicas».

3. DEL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA DE MAASTRICHT (1992) AL TRATADO DE ÁMSTERDAM (1997)

3.1. El Tratado de la Unión Europea de Maastricht (1992)

El *Tratado de la Unión Europea*, también conocido como *Tratado de Maastricht*, por firmarse en esta ciudad holandesa el 7 de febrero de 1992, es de una importancia política decisiva (véase su texto en el BOE núm. 11, de 13 de enero de 1994). En él *se establece la Unión Europea*. Una de sus novedades es la *distribución competencial entre la Unión Europea y los Estados miembros*. Aquella actuará dentro de los límites de las competencias atribuidas por los Tratados y, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión Europea intervendrá conforme al principio de subsidiariedad, es decir, la Unión sólo intervendrá «en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario» (artículo 3 B). *Las competencias en materia de política social responderán al principio de subsidiariedad*.

a) En la Introducción, siguiendo la línea diferencial ya mencionada en el epígrafe 2.4, manifiesta que los Estados firmantes están decididos a que «los avances en la integración económica vayan acompañados de progre-

«... en otros ámbitos». Como *objetivos* de la Unión Europea se establecen, entre otros, los de «promover un progreso económico y social equilibrado y sostenible» y «el fortalecimiento de la cohesión económica y social» (artículo B). Como *misiones* se le asignan la promoción de un «alto nivel de empleo y de protección social, la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros» (nuevo artículo 2). Y entre las *acciones* a desarrollar se señalan las referidas a «una política en el ámbito social que incluya un Fondo Social Europeo», «el fortalecimiento de la cohesión económica y social» (nuevo artículo 3).

Lo más relevante de este Tratado, a efectos de política social, es la inclusión, entre otros, de dos Protocolos finales, uno referido a la Política social y otro a la Cohesión económica y social.

b) El *Protocolo sobre la Política social* sigue las líneas directrices de la *Carta Comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores* de 1989. Este Protocolo sólo fue suscrito por once de los doce Estados miembros; no fue firmado por el Reino Unido, razón por la que habría que esperar todavía unos años para llegar a una total unificación de fundamentación jurídica de la política social europea. El Protocolo se incorporará al articulado del Tratado en el Tratado de Ámsterdam (1997).

El Protocolo contiene un *Acuerdo sobre Política social*, que marca como objetivos de la Comunidad y de los Estados miembros: 1) el fomento del empleo; 2) la mejora de las condiciones de vida y de trabajo; 3) una protección social adecuada; 4) el diálogo social; 5) el desarrollo de los recursos humanos para conseguir un nivel de empleo elevado y duradero; y 6) la lucha contra las exclusiones.

Este Protocolo establece una nueva *distribución competencial*. La Comunidad apoyará y completará la acción de los Estados miembros en determinados ámbitos. A tal fin, el Consejo podrá adoptar, mediante directivas, las *disposiciones mínimas* en las siguientes materias:

- La mejora, en concreto, del entorno de trabajo, para proteger la salud y la seguridad de los trabajadores.
- Las condiciones de trabajo.
- La información y la consulta a los trabajadores.

—La igualdad de oportunidades en el mercado laboral y la igualdad de trato en el trabajo entre hombres y mujeres.

—La integración de las personas excluidas del mercado laboral.

Sin embargo el Consejo *puede decidir por unanimidad* en materias de:

—Seguridad social y protección social de los trabajadores.

—Protección de los trabajadores en caso de rescisión del contrato laboral.

—Representación y defensa colectiva de los intereses de los trabajadores y de los empresarios.

—Condiciones de empleo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de la Comunidad.

—Contribuciones financieras dirigidas al fomento del empleo y a la creación de empleo.

c) El *Protocolo sobre la Cohesión económica y social* reafirma la necesidad de seguir fomentando la cohesión económica y social, pues es vital para el pleno desarrollo y el éxito continuado de la Comunidad. En este sentido se recalca la importancia de los Fondos estructurales, y se menciona un *nuevo Fondo de Cohesión* creado por este Tratado.

d) En paralelo a la firma de este Tratado, y antes de su entrada en vigor (1 de noviembre de 1993), la Comunidad Europea seguía dando pasos adelante en materia de acción social. De especial importancia es la *Recomendación del Consejo de 24 de junio de 1992 sobre los criterios comunes relativos a recursos y prestaciones suficientes en los sistemas de protección social* (92/441/CEE). Considera el Consejo que los procesos de exclusión social y la amenaza de empobrecimiento se han incrementado en el transcurso del último decenio y, en particular, el aumento del desempleo de larga duración. Estima que debe reconocerse a los más necesitados un derecho a recursos suficientes, estables y previsibles y que la lucha contra la exclusión social es un componente importante de la dimensión social del mercado interior. En consecuencia, recomienda a los Estados miembros que, en virtud de sus competencias, y dentro de un dispositivo global y coherente de lucha contra la exclusión social, establezcan el derecho fundamental de la persona a recursos y prestaciones suficientes para vivir conforme a la dignidad humana. Se recomienda, en concreto, la creación de sistemas

de renta mínima garantizada, que vayan acompañadas de medidas de integración económica, laboral y social. Ha de asegurarse que esta garantía de prestaciones se inserte en el marco de los regímenes de protección social.

3.2. El Libro Verde sobre la Política Social Europea (1993)

Los Libros Verdes de la Comisión Europea tienen por finalidad impulsar una reflexión sobre un tema concreto. Invitan a las partes interesadas, tanto organismos públicos como particulares, a participar en un proceso de consulta y pueden dar origen a posteriores desarrollos que se plasman en Libros Blancos. La política social europea fue objeto de consulta y debate en un Libro Verde (Comisión de las Comunidades Europeas, 1993). Más tarde se plasmaría en un Libro Blanco sobre la misma materia (*infra*, epígrafe 3.3). Su premisa central, según se expresa en la Introducción, es que la política social y el progreso económico y social han de ir estrechamente unidos.

La consulta se centró en las siguientes *cuestiones*: 1) problemas prioritarios de los Estados miembros; 2) mejora de la situación del empleo; 3) medios para favorecer el desarrollo de los recursos humanos, 4) fomento de la solidaridad y de la integración, y convergencia de las políticas sociales; 5) lucha contra la pobreza y la exclusión; 6) mercado único y libre circulación de personas; 7) fomento de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres; 8) reforzamiento del diálogo social; y 9) cohesión económica y social, papel del Fondo Social Europeo (Madrid Izquierdo, 2003: 274).

Se resumen a continuación algunas de las aportaciones realizadas y que están recogidas en su Anexo I:

- Las políticas sociales deben desarrollarse conjuntamente con la política económica* y deben fundamentarse en la calidad de los bienes y servicios.
- Debe incrementarse la adopción de *medidas de acceso al empleo*, especialmente para los jóvenes, desempleados de larga duración y otros grupos desfavorecidos.
- La Comunidad Europea tiene un papel vital* que desempeñar en el fomento de la libre circulación de trabajadores. Debe considerarse la provisión de seguridad social y la igualdad de acceso a la atención sanitaria para los inmigrantes procedentes de terceros países.

- La Comunidad desempeña un importante papel en la coordinación de los *regímenes de seguridad social* de los Estados miembros, con el fin de conseguir el más alto nivel posible de protección transfronteriza y la convergencia de sus objetivos.
- Es necesario abordar el *problema de la pobreza y de la exclusión social*. Se debe desarrollar una política social para mantener y reforzar la cohesión social. Las medidas deben incluir un ingreso mínimo garantizado, los derechos a la salud y a la educación, a la vivienda y acciones de integración laboral. La lucha contra la exclusión social es una responsabilidad de los Estados miembros y el papel de la Comunidad debe limitarse a un intercambio de información.
- La Comunidad debe *respetar el principio de subsidiariedad*: ha de circunscribirse a los problemas que presentan una dimensión comunitaria; debe actuar para definir requisitos mínimos, por ejemplo en la salud, la promoción de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, el tratamiento de los menores, la protección del embarazo y los derechos de maternidad, la no discriminación por motivos de sexo, raza, edad, religión o nacionalidad y el empleo de las personas con discapacidad.
- Debe garantizarse que *las personas mayores* tienen una protección social adecuada y que se integran plenamente en la sociedad europea. El envejecimiento de la población no sólo tiene implicaciones por el costo de pensiones, sino en la prestación de cuidados.
- Se han producido cambios significativos en el papel de *la mujer* en los últimos 20 años, con más mujeres que trabajan, disminución de la natalidad e incremento de los hogares monoparentales. Sin embargo, muchas mujeres siguen contratadas en empleos de salarios bajos, con condiciones de trabajo deficientes. La igualdad de oportunidades no es sólo un problema para las mujeres, sino también para los hombres y para la organización social.
- La *política familiar* no se menciona en los Tratados; debería ser incluida en las posteriores reformas de éstos. Debe ser reconocida la competencia de los Estados miembros en el ámbito de la política familiar; así como el papel de la Comisión en el intercambio de información y en la promoción de la cooperación. La política familiar se refiere a todas las familias y no sólo a aquellas que se encuentran en dificultades.

3.3. El Libro Blanco sobre Política Social Europea (1994)

Como consecuencia de las aportaciones recogidas en el Libro Verde, se elaborará el *Libro Blanco sobre Política Social Europea*. Se sitúa, como no podía ser de otro modo, en la misma línea de la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores y del Tratado de Maastricht, en el sentido de que hace muy visible la *importancia que en sí misma tiene la protección social*, aunque sin desgajarla de la perspectiva económica.

Según se dice en la Introducción, su objetivo es consolidar y construir para el siglo XXI un modelo europeo de bienestar social, que debe consistir en la conjunción de bienestar económico, cohesión social y alta calidad de vida. *Competitividad y progreso social son dos caras de la misma moneda*; el progreso social sólo puede ser construido en la prosperidad económica. El empleo es la clave de la integración; por eso es necesario dar la máxima prioridad a la creación de nuevos puestos de trabajo.

El Libro se estructura en diez capítulos. En ellos se hace un recorrido por los distintos aspectos de la política social: el empleo, la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, las acciones en materia de salud pública, los sindicatos, organizaciones de empresarios y organizaciones voluntarias, la cooperación internacional, el papel de la política social europea, o la aplicación más efectiva de la legislación europea, entre otros. Pero, a nuestros efectos, es de singular importancia el capítulo VI, referido a «*Política social y protección social, una sociedad activa para todos*». Se transcriben algunos criterios contenidos en él:

a) *Mantenimiento y adecuación del modelo europeo de Estado de bienestar*

- Los sistemas tradicionales de protección social de Europa, contruidos sobre la base del concepto de Estado del bienestar, constituyen un *logro importante que debe ser mantenido*.
- Los Estados miembros son los que ostentan la competencia primaria en política social. Pero la Comisión *seguirá analizando el desarrollo de las políticas de protección social* en cooperación con ellos, con el fin de evaluar su resultado y para que cada uno de ellos pueda beneficiarse de la experiencia de los demás.
- El intercambio de experiencias entre los Estados miembros se centrará en la *relación entre la protección social, la promoción del*

empleo y la lucha contra la exclusión, y en particular en las maneras de combinar la concesión de prestaciones, incluida la garantía de un nivel mínimo de recursos, con políticas activas de empleo.

- Se centrará, asimismo, en la *financiación de la seguridad social*, así como en las formas de contener el costo de los servicios de salud. Se adaptarán los sistemas de protección social a las estructuras familiares cambiantes.
- Se considerará la elaboración de una Recomendación sobre un *seguro de cuidados a largo plazo* para las personas que se convierten en dependientes.
- A fin de garantizar la *igualdad de tratamiento de mujeres y hombres* en el ámbito de la protección social, la Comisión propondrá la modificación de la directiva sobre igualdad de trato.

b) Fomento de la integración social para todos

- La integración social no es sólo una cuestión de justicia social. La Unión *no puede permitirse el lujo de perder la contribución de los grupos marginados a la sociedad*. La Unión debe garantizar que los más vulnerables (personas excluidas de la vida social y económica, jóvenes que no pueden encontrar apoyos en la economía, parados de larga duración, personas con discapacidad y mayores, por ejemplo) contribuyan activamente a construir una Europa más integrada.
- La responsabilidad básica de la integración social *corresponde a los Estados miembros*, en plena cooperación entre ellos dentro de la Unión. Pero ésta juega también un papel importante. La Comisión, por lo tanto, continuará desarrollando las bases para la igualdad de derechos.

c) La lucha contra la pobreza y la exclusión

- La prevención y la lucha contra la exclusión social exigen una movilización general de esfuerzos y la combinación de un conjunto de medidas tanto económicas como sociales. A nivel europeo esto implica también *que la exclusión social debe abordarse en el marco de todas las políticas de la Unión*.

- La creación de más puestos de trabajo es un factor clave en la lucha contra la exclusión social, pero la provisión de nuevos puestos de trabajo solamente, incluso en número sustancial, no conducirá a la eliminación de la exclusión social.
- La lucha contra la exclusión social requiere el *esfuerzo solidario de todos*, a nivel local, regional y europeo. La Unión debe demostrar que no es inactiva en este asunto, y que es capaz de actuar no sólo en interés de las personas con empleo, sino también de los desempleados y de los socialmente excluidos.
- La Unión debe *definir objetivos comunes y directrices*, en lugar de modalidades o soluciones uniformes. Entre esos objetivos estaría el de combinar medidas de tipo pasivo con políticas activas de incorporación al mercado laboral.
- Los Fondos Estructurales, y particular el *Fondo Social Europeo*, deben seguir contribuyendo a la lucha contra la exclusión.
- La *vivienda* es también una materia clave en la lucha contra la exclusión social; puede ser también una fuente importante de nuevos empleos.

d) *Promoción de la integración social de las personas con discapacidad*

- Existe una amplia gama de obstáculos que impiden a las personas con discapacidad alcanzar la plena integración económica y social. Por tanto, es necesario construir el derecho fundamental a la igualdad de oportunidades en las políticas de la Unión.
- Se continuará con la financiación ya iniciada a través del Fondo Social Europeo, la Iniciativa Horizon y los Programas Helios y Handinet.
- Se examinará cómo la Unión puede contribuir a la cuestión clave de la mejora del acceso a los medios de transporte y edificios públicos.

e) *El papel económico y social de las personas mayores*

- La atención a las personas mayores va más allá de los temas tradicionales de pensiones y cuidados. El desafío es aún mayor; mantenerlas en un alto nivel de integración social. Para ello se necesitará

pensar sobre otras muchas cuestiones, como la edad de jubilación, el papel de la familia nuclear y extensa, mayoría de mujeres mayores frente a hombres con menor disponibilidad de ingresos, etc.

f) Igualdad de oportunidades para todos

—En la próxima oportunidad para revisar los Tratados sería aconsejable introducir una referencia explícita a la lucha contra la discriminación por motivos de raza, religión, edad y discapacidad.

El Libro Blanco, en suma, aun no siendo un texto normativo, va a tener una gran influencia en posteriores acciones legislativas de la Unión Europea y de cara al futuro de la política social europea en general (Aleman Bracho y Ramos Lorente, 2013).

4. DEL TRATADO DE ÁMSTERDAM (1997) AL TRATADO DE LISBOA (2007)

4.1. El Tratado de Ámsterdam (1997)

Con el Tratado de Amsterdam, firmado el 2 de octubre de 1997 y que entrará en vigor el 1 de mayo de 1999 (BOE núm. 109, de 7 de mayo de 1999), se dará un fuerte impulso a la política social de la Unión Europea. Modifica parcial, pero sustantivamente, determinados artículos del Tratado de la Unión Europea de Maastricht y de los Tratados constitutivos de la Comunidad Europea. Como dice en la nueva redacción que da al párrafo segundo del artículo A, «el presente Tratado constituye una nueva etapa en el proceso creador de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible». Define como misión de la Comunidad «el establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetaria» (...) «un alto nivel de empleo y de protección social, la igualdad entre el hombre y la mujer» (...), «la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros» (artículo 2). Se destacan a continuación los aspectos más relevantes relacionados con la política social.

a) Establece la *fusión de los dos fundamentos jurídicos de la política social* europea existentes hasta la fecha: las disposiciones del Tratado cons-

titutivo de la Comunidad Europea y el Acuerdo sobre Política social contenido en uno de los Protocolos adicionales del Tratado de Maastricht. De este modo «se produjo el retorno a una Europa social de una sola velocidad, abandonando la denominada geometría variable en la política social comunitaria» (Fernández Riquelme, 2009: 31).

b) La fusión se realiza integrando en el texto del articulado del Tratado, como parte integrante de él y no sólo como Protocolo adicional, el *Acuerdo sobre Política social*. Establecerá, por lo mismo, que «la Comunidad y los Estados miembros, teniendo presentes derechos sociales fundamentales como los que se indican en la Carta Social Europea, firmada en Turín el 18 de octubre de 1961, y en la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores, de 1989, tendrán como objetivo el fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso, una protección social adecuada, el diálogo social, el desarrollo de los recursos humanos para conseguir un nivel de empleo elevado y duradero, y la lucha contra las exclusiones» (artículo 117). Cobra singular importancia la fundamentación jurídica en la Carta Social Europea y en la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores.

c) Integra, asimismo, en el articulado del Tratado las disposiciones del *Acuerdo sobre Política social* relativas a *distribución competencial* que en el Tratado de Maastricht figuraban en el Protocolo adicional (*supra*, epígrafe 3.1.a).

d) Introduce la posibilidad de que el Consejo, previa consulta al Parlamento Europeo, adopte *acciones adecuadas para luchar contra la discriminación* por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual (artículo 6.A).

e) Se introduce un *nuevo título referido al empleo* (Título VI bis). De este modo existirán en el Tratado dos títulos específicos, uno referido al empleo y otro a la política social, aunque ambas materias seguirán estrechamente conexiones. En él se establece que «los Estados miembros y la Comunidad se esforzarán por desarrollar una estrategia coordinada para el empleo, en particular para potenciar una mano de obra cualificada, formada y adaptable y mercados laborales con capacidad de respuesta al cambio económico» (artículo 109.N). El fomento del empleo es considerado un asunto de interés común de los Estados miembros (artículo 109.O.2). La política de empleo, al igual que la social, ha de responder al principio de subsidiariedad, pues

la Comunidad ha de fomentar la cooperación entre los Estados miembros, así como apoyar y, en caso necesario, complementar sus respectivas actuaciones (artículo 109.P.1). Se crea un *Comité de Empleo* de carácter consultivo para fomentar la coordinación entre los Estados miembros en materia de políticas de empleo y del mercado laboral (artículo 109.S).

f) El Tratado contiene también una *Declaración sobre las actividades de voluntariado*. Se reconoce la importante contribución de las actividades de voluntariado para desarrollar la solidaridad social. Se determina que la Comunidad estimulará la dimensión europea de las organizaciones de voluntariado, poniendo un énfasis particular en el intercambio de información y experiencia, así como en la participación de los jóvenes y de las personas mayores en el trabajo voluntario (n.º 38).

g) En cuanto a *régimen competencial*, el principio de *subsidiariedad* presente en el Tratado de Maastricht (*supra*, epígrafe 3.1), se complementa en este Tratado con el de *proporcionalidad*, según el cual ninguna acción de la Comunidad excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos del Tratado.

h) El artículo 136 recuerda que la política social es competencia común de la Comunidad Europea y de los Estados miembros. Sin embargo, aunque el papel principal de la Comunidad es apoyar y completar la acción de los Estados miembros (principio de subsidiariedad), la integración del Acuerdo sobre la política social *extiende de manera sustancial sus competencias en la materia*.

4.2. La Estrategia Europea de Empleo (1997)

Como ya se ha visto en páginas anteriores, el fomento de las políticas relacionadas con el empleo ha constituido una *parte esencial* en las políticas de la Unión Europea. No sólo se encuentra presente en los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, sino que, ya desde el origen de éstas, se han previsto instrumentos financieros de apoyo al empleo y la movilidad o recolocación de trabajadores, en especial el Fondo Social Europeo. Pero será a partir de la introducción del nuevo título sobre empleo en el Tratado de la Unión Europea de Amsterdam, en la Cumbre Europea de Luxemburgo sobre el empleo (noviembre de 1997), cuando se lance la *Estrategia Europea de Empleo* con la finalidad de coordinar las políticas nacionales en materia de empleo. Anticipará la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam.

Su objetivo es *reducir de manera significativa el desempleo* a escala europea en cinco años. La Estrategia crea un marco de vigilancia multilateral que incluye un informe conjunto sobre el empleo anual, así como directrices de empleo que servirán de base para los planes nacionales de acción elaborados por los Estados miembros. La coordinación de las políticas nacionales de empleo tiene como primera finalidad que los Estados miembros adquieran compromisos respecto de objetivos y metas comunes, en torno a cuatro pilares:

- a) *La empleabilidad*: la lucha contra el desempleo de larga duración y el desempleo de los jóvenes, la modernización de los sistemas de educación y de formación, un seguimiento activo de los desempleados, proponiéndoles una alternativa en el ámbito de la formación o del empleo (al cabo de 6 meses para los jóvenes desempleados y de 12 meses para los desempleados de larga duración), la reducción del abandono escolar prematuro en un 50%, así como el establecimiento de un acuerdo marco entre la patronal y los interlocutores sociales para que las empresas intervengan en la formación y en la adquisición de experiencia.
- b) *El espíritu empresarial*: la puesta en práctica de normas claras, estables y fiables para la creación y la gestión de empresas y la simplificación de las obligaciones administrativas para las pequeñas y medianas empresas (Pymes). La estrategia consiste en reducir significativamente el coste derivado de la contratación de un trabajador adicional, facilitar el paso al empleo independiente y la creación de microempresas, desarrollar mercados de capital riesgo a fin de facilitar la financiación de las Pymes y reducir las cargas fiscales que gravan el trabajo antes del año 2000.
- c) *La adaptabilidad*: la modernización de la organización y la flexibilidad del trabajo y la elaboración de contratos adaptables a los distintos tipos de trabajo, el apoyo de la formación dentro de las empresas mediante la supresión de los obstáculos fiscales y la movilización de ayudas públicas para mejorar la competencia de la población activa, la creación de puestos de trabajo viables y un funcionamiento eficaz del mercado laboral.
- d) *La igualdad de oportunidades*: la lucha contra las diferencias entre hombres y mujeres y un mayor empleo de estas últimas, aplicando políticas de interrupción de la actividad profesional, de permiso parental, de trabajo a tiempo parcial, así como unos servicios de cali-

dad para el cuidado de los niños. La EEE propone asimismo a los Estados miembros que faciliten la reincorporación al trabajo, en particular para las mujeres.

Es importante destacar que esta Estrategia es la primera en introducir un nuevo método de trabajo, el *método abierto de coordinación (MAC)*, que tomará carta de naturaleza en la Estrategia de Lisboa (*infra*, epígrafe 4.3).

La Estrategia Europea de Empleo de 1997 no quedará circunscrita a los cinco años para los que inicialmente se pensó. Sus medidas serán ampliadas sucesivamente en posteriores acciones, que han de omitirse aquí por razones de brevedad. En cualquier caso, si bien la Unión Europea inicia desde ahora una mayor diferenciación, al menos nominativa, entre políticas de empleo y políticas sociales, ha de tenerse muy presente que ambas seguirán estrechamente conexas entre sí y vinculadas, asimismo, con la política económica.

4.3. La Estrategia de Lisboa (2000)

El Consejo Europeo celebrado en Lisboa los días 23 y 24 de marzo de 2000 acordará un nuevo objetivo para la Unión Europea: convertirla en la economía más competitiva del mundo antes de 2010. El objetivo declarado fue hacer de la Unión Europea «la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social». Es la llamada *Estrategia de Lisboa*, de referencia necesaria para el entendimiento del devenir de la política europea en la última década del siglo xx.

El Consejo Europeo de Lisboa formuló orientaciones para aprovechar las oportunidades que ofrecía la nueva economía, especialmente en la lucha contra el desempleo. La Estrategia de Lisboa preveía el refuerzo de los procesos existentes hasta el momento para que crecimiento económico, empleo y cohesión social pudieran ir de la mano, dotando a la Unión Europea de indicadores fiables y comparables entre Estados miembros para posibilitar la adopción de medidas adecuadas. Pero ese objetivo no se conseguiría con facilidad, a causa de la desaceleración de la economía, las dificultades estructurales en los Estados miembros, los desequilibrios regionales, la tasa de desempleo de larga duración elevada, la insuficiente participación de las mujeres en el mercado laboral, el envejecimiento de la población, etc.

La Estrategia de Lisboa abordó *distintas cuestiones*: 1) el reto tecnológico; 2) una sociedad basada en el conocimiento; 3) mejora de la competitividad en Europa; 4) integración de los mercados financieros y coordinación de las políticas macroeconómicas; y 5) modernizar y reforzar el modelo social europeo.

Por lo que se refiere a la última de ellas, se destaca que el modelo social europeo dispone de los recursos necesarios para apoyar la transición hacia la sociedad del conocimiento. La integración social deberá promoverse favoreciendo el trabajo, garantizando regímenes de pensión viables, precisamente cuando la población europea se encuentra en fase de envejecimiento, y garantizando la estabilidad social. Se fijaron como metas prioritarias de acción la promoción de la inclusión social, la lucha contra la xenofobia y el racismo, el fomento de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, así como las acciones en favor de las personas con discapacidad.

De gran importancia es la introducción, en el ámbito de la política social, del *Método abierto de coordinación (MAC)*. El Consejo de Lisboa propuso que se facilitara la aplicación de los trabajos relativos a aspectos de la protección social en el marco de la estrategia integrada con un «nuevo método abierto de coordinación», que se introdujo «como manera de extender las prácticas idóneas y alcanzar una mayor convergencia en torno a los principales objetivos de la Unión Europea» en los ámbitos en los que las competencias de la Comunidad son limitadas. Es coherente con las disposiciones del artículo 137 del Tratado, que en la definición del papel de la Comunidad establece que ésta «apoyará y completará» las actividades de los Estados miembros en materia de protección social. Se concibió como un método flexible de gobernanza que debía completar el método comunitario existente y otros procesos basados en el Tratado, que seguirían siendo los instrumentos centrales básicos de la Comunidad. Incluye los siguientes objetivos:

- Establecer directrices para la Unión combinadas con calendarios específicos para lograr los objetivos que los Estados miembros se fijan a corto, medio y largo plazo.
- Establecer, cuando proceda, indicadores y puntos de referencia cuantitativos y cualitativos cotejados con los mejores que existan y adaptados a las necesidades de los distintos Estados miembros y sectores como método de comparación de las prácticas idóneas.

- Plasmar estas directrices europeas en medidas de política nacional y regional, estableciendo objetivos específicos y dando los pasos adecuados, sin perder de vista las diferencias nacionales y regionales.
- Organizar periódicamente controles y evaluaciones entre homólogos como procesos de aprendizaje mutuo (Comisión de las Comunidades Europeas, 2003).

4.4. La Agenda de Política Social 2000-2005

a) Esta Agenda, adoptada en el Consejo Europeo de Niza, forma parte del enfoque integrado europeo destinado a conseguir la renovación económica y social esbozada en Lisboa. Su objetivo es lograr una interacción positiva y dinámica entre las medidas económicas, de empleo y sociales y un acuerdo político que movilice a todos los agentes clave para trabajar conjuntamente en la consecución del nuevo objetivo estratégico (Comisión de las Comunidades Europeas, 2000). Pone de relieve que el Consejo Europeo de Lisboa ha subrayado el *vínculo esencial existente entre el vigor económico de Europa y su modelo social*. Para avanzar en ese sentido, un principio rector de esta nueva Agenda de política social será reforzar el papel de la política social como factor productivo. La mayor parte del gasto en salud y educación representa una inversión en recursos humanos, con efectos económicos positivos. Puede haber una correlación positiva entre la magnitud de ese tipo de gasto y el nivel de productividad. Las transferencias sociales que cubren las pensiones y la seguridad social no sólo contribuyen a equilibrar y redistribuir los ingresos a lo largo de la vida de las personas y entre los diferentes grupos sociales, sino que también sirven para cimentar una mejor calidad en el empleo, con los consiguientes beneficios económicos.

b) El *contenido de la Agenda de política social* gira en torno a cinco aspectos: 1) empleo; 2) la economía basada en el conocimiento; 3) la situación social; 4) la ampliación de la Unión Europea; y 5) la internacionalización.

Por lo que se refiere a la *situación social* manifiesta que los sistemas sociales de los Estados miembros se enfrentan en la actualidad a una serie de retos comunes significativos, como la necesidad de adaptarse a un mundo del trabajo en evolución, las nuevas estructuras familiares, la persistente desigualdad entre hombres y mujeres, los cambios demográficos, las crecientes desigualdades en la renta y las exigencias de la economía ba-

sada en el conocimiento. En caso de que no se adapten y modernicen, cabe el riesgo de que aumente el desempleo, la pobreza y la exclusión social. El desempleo es la causa aislada más importante de la pobreza. La nueva Agenda de política social se articula en torno a una serie de acciones destinadas a contribuir a la *interacción dinámica entre la política económica, social y de empleo*. Un mensaje clave es que el crecimiento no es un fin en sí mismo, sino, sobre todo, un medio para alcanzar un mejor nivel de vida. La política social sirve de refuerzo de la política económica, y el empleo no tiene sólo un valor económico sino también social. Este tipo de enfoque significa que debe lucharse por conseguir el *pleno empleo, calidad del trabajo, y calidad de la política social*. Pleno empleo significa crear más puestos de trabajo; calidad del trabajo significa mejores puestos de trabajo; calidad de la política social significa un alto nivel de protección social y buenos servicios sociales disponibles para todos.

c) Es importante destacar que establece para la política social el *Método abierto de coordinación (MAC)*, inspirado en la Estrategia Europea de Empleo y desarrollado por la Estrategia de Lisboa.

d) La *estructura de la Agenda de política social* se vertebra en torno a distintos objetivos, en función de cada una de las áreas más arriba citadas, a cada uno de los cuales corresponden varias acciones. Los objetivos correspondientes a la calidad de la política social son los siguientes, brevemente enunciados:

- 1) *Modernizar y mejorar la protección social*. Modernizar y mejorar la protección social para responder a la transformación hacia la economía del conocimiento y al cambio en las estructuras sociales y familiares y apostar por el papel de la protección social como factor productivo.
- 2) *Promover la inclusión social*. Prevenir y erradicar la pobreza y la exclusión y promover la integración y participación de todos en la vida económica y social.
- 3) *Promover la igualdad entre hombres y mujeres*. Promover la plena participación de las mujeres en la vida económica, científica, social, política y cívica como uno de los componentes clave de la democracia. No se trata solamente de una cuestión de derechos, sino también de un elemento de primera magnitud para promover el progreso económico y social.

- 4) *Reforzar los derechos fundamentales y luchar contra la discriminación.* Garantizar el desarrollo y el respeto de los derechos sociales fundamentales como elementos clave de una sociedad equitativa y de respeto de la dignidad humana; proteger los datos personales en la relación laboral.

4.5. El Tratado de Niza (2001)

Aunque su finalidad principal fue la reforma de las instituciones de la Unión Europea ante la entrada de nuevos países miembros, este Tratado, firmado el 26 de febrero de 2001 (BOE de 7 de noviembre), contiene, sin embargo, determinadas disposiciones que significan un avance en materia de política social, pues introduce algunas cuestiones ya tratadas en el Consejo Europeo de Lisboa; pero fueron menos de las esperadas.

El régimen competencial de la Comunidad y de los Estados sufre alguna modificación en relación con lo establecido en el Tratado de Ámsterdam. Sigue muy presente el principio de subsidiariedad, pues la Comunidad ha de apoyar y completar la acción de los Estados miembros en los siguientes ámbitos:

- La mejora del entorno de trabajo, para proteger la salud y la seguridad de los trabajadores.
- Las condiciones de trabajo.
- La seguridad social y la protección social de los trabajadores.
- La protección de los trabajadores en caso de rescisión del contrato laboral.
- La información y la consulta a los trabajadores.
- La representación y la defensa colectiva de los intereses de los trabajadores y de los empresarios.
- Las condiciones de empleo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de la Comunidad.
- La integración de las personas excluidas del mercado laboral.
- La igualdad entre hombres y mujeres por lo que respecta a las oportunidades en el mercado laboral y al trato en el trabajo.

—La lucha contra la exclusión social.

—La modernización de los sistemas de protección social (artículo 137).

El apoyo y completamiento antes citados se van a efectuar con distintas modulaciones, en función de cada materia: en unos casos la Comunidad puede dictar disposiciones mínimas, en otros la adopción de acuerdos requiere la unanimidad del Consejo, etc. Por lo que se refiere a acuerdos con terceros Estados en materia de *servicios sociales*, se establece explícitamente que será competencia compartida entre la Comunidad y sus Estados miembros; por consiguiente, la negociación de tales acuerdos exigirá, además de una decisión comunitaria, el común acuerdo de los Estados miembros (artículo 133.6).

Este Tratado crea un *Comité de Protección Social*, de carácter consultivo, para fomentar la cooperación en materia de protección social entre los Estados miembros y con la Comisión. Este órgano, junto con el Comité de Empleo, tendrá una importancia decisiva en el desarrollo de las políticas sociales de los años siguientes, pues las distintas acciones en materia social serán sometidas a su consulta y debate previo, tanto en las reuniones del Pleno como de los varios grupos de trabajo que se constituyen dentro de él. Tendrá por misión:

- Supervisar la situación social y la evolución de las políticas de protección social de los Estados miembros y de la Comunidad.
- Facilitar el intercambio de información, experiencias y buenas prácticas entre los Estados miembros y con la Comisión.
- Elaborar informes, emitir dictámenes o emprender otras actividades en los ámbitos que sean de su competencia (artículo 144).

4.6. La Agenda de Política Social 2006-2010

El relanzamiento en 2005 de la Estrategia de Lisboa (Comisión de las Comunidades Europeas, 2005a) supuso la revisión en el mismo año de la Agenda de Política Social. La nueva Agenda Social tiene como lema «una Europa social en la economía mundial: empleos y nuevas oportunidades para todos» (Comisión de las Comunidades Europeas, 2005a). Pretende conseguir una interacción positiva de las políticas económica, social y de empleo, promover la calidad del empleo, de la política social y de las relaciones labora-

les, adaptar los sistemas de protección social a las modernas expectativas de nuestras sociedades, y tener en cuenta el coste de la falta de una política social. La Agenda presenta acciones clave en torno a dos ejes principales; 1) el *empleo* (objetivo de prosperidad); y 2) de forma complementaria la *igualdad de oportunidades y la inclusión* (objetivo de solidaridad).

Por lo que se refiere a la construcción de una *sociedad más solidaria y a la igualdad de oportunidades para todos*, la Agenda de Política Social contiene las siguientes líneas de actuación:

- Modernizar la protección social*, como componente clave de la revisión intermedia de la Estrategia de Lisboa.
- Poner en marcha el método abierto de coordinación (MAC)* para la asistencia sanitaria y de larga duración. Todos los Estados miembros han emprendido reformas a largo plazo de sus sistemas de seguridad social. El MAC ofrece objetivos comunes, dejando a los Estados miembros la elección de las vías y los medios para lograrlos. Este método, que se aplicó en primer lugar a la lucha contra la exclusión y la pobreza (2000) y luego a las pensiones (2001), está ampliamente acreditado por los distintos socios: gobiernos nacionales, interlocutores sociales, sociedad civil, actores territoriales y locales. Éstos han hecho también un llamamiento para que se abra a partir de 2004 un proceso de MAC en los ámbitos de la asistencia sanitaria y de larga duración, que será importante para estructurar las reformas *en torno a los tres temas comunes de cobertura universal, calidad y viabilidad financiera*.
- La lucha contra la pobreza y el fomento de la inclusión social*. Según la nueva Agenda, la Comisión promoverá el debate sobre las normas nacionales de ingresos mínimos. Estimulados por el MAC, los Estados miembros ya han procurado mejorar la eficacia de los sistemas nacionales de ingresos mínimos. Sin embargo, se observa que todavía existen muchas personas en graves dificultades, sin acceso al empleo ni a los recursos mínimos nacionales. La Comisión propondrá también un Año Europeo (2010) de la lucha contra la pobreza y la exclusión social.
- Promoción de la diversidad y de la no discriminación*. Celebración del Año Europeo de la igualdad de oportunidades en 2007, creación del Instituto Europeo del Género, como fuente para recabar información e intercambiar buenas prácticas. Se hará especial hincapié en lo que atañe a la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad.

—*Los servicios sociales de interés general.* La Comisión presentará en 2005 una Comunicación para definir un marco de funcionamiento y posible modernización de los servicios sociales de interés general. Esta Comunicación describirá la organización y el funcionamiento de estos servicios, para contribuir a modernizarlos y mejorar su calidad en función de los distintos ámbitos.

4.7. El Método abierto de coordinación social simplificado (2005)

La Agenda de Política Social 2006-2010 impulsó el MAC al ámbito de la protección social (*supra*, epígrafe 4.6). Como ya se ha visto, el MAC nace en la Estrategia Europea de Empleo (1997) y se extiende al ámbito social en la Estrategia de Lisboa (2000). Primero se aplica al *proceso social de inclusión* (2000), luego a las *pensiones* (2001), y más tarde a la *atención sanitaria y a los cuidados de larga duración* (2004). Para cada uno de estos ámbitos se seguía una estrategia determinada. Pues bien, a partir de 2005 se integraán las tres áreas sociales citadas en un *MAC Social único* y se simplificará el procedimiento de coordinación (Comisión de las Comunidades Europeas, 2005c).

El MAC Social comprende *tres principales objetivos* con sus correspondientes líneas de acción. Son los siguientes:

a) *Contribuir decisivamente a la erradicación de la pobreza y la exclusión*

- Asegurar la *inclusión social activa* de todos promoviendo la participación en el mercado laboral y luchando contra la pobreza y la exclusión entre las personas y los colectivos más marginados.
- Garantizar el acceso de todos a los recursos, derechos y *servicios sociales básicos* para la participación en la sociedad, abordando al mismo tiempo las formas extremas de exclusión y combatiendo todas las formas de discriminación que llevan a la marginación.
- Asegurar la *buena coordinación de las políticas de inclusión* e implicar a todos los niveles de gobierno y a los agentes pertinentes, incluidos los pobres, para que sean eficientes y efectivas, se integren en todas las políticas públicas pertinentes e incluyan la perspectiva de género.

b) Pensiones adecuadas y viables

- En el espíritu de solidaridad e imparcialidad entre las generaciones, *garantizar pensiones adecuadas de jubilación para todos* y el acceso a las pensiones que permitan que las personas mantengan, de manera razonable, su calidad de vida después de la jubilación.
- En el contexto de unas finanzas públicas saneadas, asegurar la *sostenibilidad financiera* de los sistemas de pensión públicos y privados, especialmente fomentando una vida laboral más larga y el envejecimiento activo, asegurando un equilibrio apropiado y justo de contribuciones y prestaciones y velando por la seguridad de los sistemas financiados y privados.
- Velar por que los *planes de pensiones* sean transparentes, estén bien adaptados a las necesidades y aspiraciones de mujeres y hombres y a los requisitos de las sociedades modernas, del envejecimiento demográfico y del cambio estructural.

c) Atención sanitaria y cuidados de larga duración accesibles, de calidad y viables

- Garantizar el acceso de todos* a la salud adecuada y a los cuidados de larga duración y asegurar que la necesidad de cuidados no conduzca a la pobreza y a la dependencia financiera.
- Promover la calidad* de la atención sanitaria y los cuidados de larga duración y adaptar los cuidados a las necesidades y preferencias cambiantes de la sociedad y de las personas, especialmente estableciendo normas de calidad que reflejen las prácticas adecuadas internacionales y reforzando la responsabilidad de los profesionales sanitarios, de los pacientes y de los beneficiarios de los cuidados.
- Asegurar que la atención sanitaria y los cuidados de larga duración adecuados y de calidad sigan siendo asequibles y viables promoviendo *estilos de vida sanos y activos*, buenos recursos humanos para el sector asistencial y un uso racional de los recursos, especialmente a través de incentivos apropiados para usuarios y proveedores, buena gobernanza y coordinación entre sistemas e instituciones asistenciales.

Tomando como base los mencionados objetivos comunes, se elaborarán por los Estado miembros *estrategias nacionales de protección social* (PNA) e *informes de estrategia nacional* (IEN), que aborden los retos específicos de cada pilar. Asimismo, se realizará una *evaluación de la situación social*, que reflejará las tendencias y dificultades fundamentales en materia de pobreza y marginación, pensiones, salud y cuidados de larga duración, así como una presentación del planteamiento estratégico global para modernizar las políticas de protección social y de inclusión social. Las anteriores acciones podrán ser apoyadas por indicadores comunes que ilustren las principales tendencias sociales y los objetivos generales.

5. DEL TRATADO DE LISBOA (2007) A LA ACTUALIDAD

5.1. El Tratado de Lisboa (2007)

Este Tratado, hecho en Lisboa el 13 de diciembre de 2007 y que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009, modifica el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, que en lo sucesivo se llamará Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (véase su texto en el BOE núm. 286, de 27 de noviembre de 2009). Introduce importantes novedades en los aspectos institucionales y de distribución de competencias entre la Unión Europea y Estados miembros. Por lo que se refiere a la política social supone un *hito importante e innovador*; no en vano en los años anteriores, como ya se ha visto, las políticas sociales habían experimentado un carácter propio y diferenciado. Se señalan a continuación los aspectos más destacados:

- La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres (artículo 1 bis).
- Entre las finalidades de la Unión se encuentran: *promover el bienestar* de sus pueblos; establecer un mercado interior basado en una *economía social de mercado* altamente competitiva, tendente al *pleno empleo y al progreso social*; *combatir la exclusión social y la discrimi-*

nación y fomentar la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño; fomentar la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros (artículo 2).

- La política social es una competencia compartida* entre la Unión Europea y los Estados miembros (artículo 2 C). La Unión tomará medidas para *garantizar la coordinación de las políticas de empleo y las políticas sociales* de los Estados miembros (artículo 2 D). En materia de protección de la salud, educación, formación profesional y juventud, la Unión dispondrá de competencia para llevar a cabo acciones con el fin de apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros (artículo 2 E). Como puede verse, este Tratado parece referirse, aun sin citarlo expresamente, el Método abierto de coordinación del que ya se ha hablado.
- En la definición y ejecución de sus políticas y acciones, la Unión tendrá en cuenta las exigencias relacionadas con la *promoción de un nivel de empleo elevado*, con la *garantía de una protección social adecuada*, con la *lucha contra la exclusión social* y con un *nivel elevado de educación*, formación y *protección de la salud humana* (artículo 5 bis).
- En la definición y ejecución de sus políticas y acciones, la Unión tratará de *luchar contra toda discriminación* por razón de sexo, raza u origen étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual (artículo 5 ter).
- Se necesitará la unanimidad del Consejo para la adopción de acuerdos con terceros países y organizaciones internacionales en el ámbito del comercio de *servicios sociales*, educativos y sanitarios, cuando dichos acuerdos puedan perturbar gravemente la organización nacional de dichos servicios y perjudicar a la responsabilidad de los Estados miembros en la prestación de los mismos (nuevo artículo 188 C).

Pero lo más importante es la inclusión en el artículo 6 del Tratado, de la *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, con el *mismo valor jurídico que los Tratados*. Su evidente contenido social marcará un antes y un después en la política social europea. Baste ahora su mención a ella, porque tendrá que ser objeto de continuas referencias en capítulos posteriores. Dice así el mencionado artículo 6:

«La Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000, tal como fue adaptada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo, la cual tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados; las disposiciones de la Carta no ampliarán en modo alguno las competencias de la Unión tal como se definen en los Tratados».

En el mismo artículo se establece, asimismo, que la Unión se adherirá al *Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales*.

5.2. La Agenda Social Renovada 2008-2010

En noviembre de 2007 la Comisión Europea dio a conocer un interesante documento sobre el bienestar, la calidad de vida y los valores comunes de los ciudadanos europeos de cara al siglo XXI (Comisión de las Comunidades Europeas, 2007). Se redactó en paralelo con la elaboración de una amplia consulta a nivel europeo, todo ello con miras a elaborar una nueva Agenda Social a presentar en el año 2008.

En dicho documento se reflejan los *cambios en la sociedad* (aumento de la esperanza de vida, disminución de la natalidad, aumento de la dependencia y aislamiento social de los ancianos, nuevos riesgos de fractura generacional entre los jóvenes y los mayores en cuanto a salario, seguridad en el empleo y acceso a la vivienda, cambios en las estructuras familiares, insuficiente consecución de la igualdad de género, divergencias considerables de rentas y oportunidades entre las regiones, entre las zonas rurales y las zonas urbanas, así como entre los Estados miembros, incidencia de la pobreza infantil, ineficacia de las estrategias de integración de los Estados miembros, etc.); *cambios en la economía* (alto nivel de desempleo en muchas partes de Europa, baja edad media de salida del mercado laboral, transformación de la vida laboral por efecto de los avances tecnológicos, condiciones laborales cada vez más diversas e irregulares, dudas sobre la calidad y la eficacia de los sistemas europeos de educación y formación, etc.); y *cambios en los modos de vida y los valores* (debilitamiento de los vínculos tradicionales como la familia, el grupo social y la religión, tendencia a la individualización de los valores y a la atomización de la cultura, disminución de la participación política y de la confianza en las institucio-

nes públicas, aparición de nuevos problemas sociales, como el estrés y la depresión, problemas de falta de comunicación de los grupos con mayores dificultades de acceso a las nuevas tecnologías, etc.).

A la vista de lo anterior —sigue diciendo el documento— en toda la Unión Europea está surgiendo una nueva visión social sobre cómo promover mejor el bienestar ante los retos del mundo actual. Este nuevo enfoque se centra en las *oportunidades* (para realizar el potencial propio de cada persona), el *acceso* (métodos nuevos y más eficaces para adquirir una educación, progresar en el mercado laboral, obtener una atención sanitaria y una protección social de calidad y participar en la cultura y en la sociedad) y la *solidaridad* (estimular la cohesión y la viabilidad sociales, y asegurarse de que no se excluye a nadie). Por la misma razón señalará como fundamental invertir en los siguientes ámbitos: 1) juventud; 2) carreras que colmen las aspiraciones; 3) vidas más largas y más sanas; 4) la igualdad de género; 5) la inclusión activa y la no discriminación; 6) movilidad e integración satisfactoria; y 7) la participación activa, la cultura y el diálogo.

La *Agenda Social Renovada 2008-2010* seguirá la misma orientación, además de situarse en línea con lo dispuesto en el Tratado de Lisboa (Comisión de las Comunidades Europeas, 2008a). Las políticas sociales deben *mantener el ritmo* de las nuevas realidades cambiantes: los avances tecnológicos, la globalización y el envejecimiento demográfico o la inmigración, entre otras.

Al igual que el documento anteriormente citado, se fundamenta en *tres objetivos interrelacionados* de la misma importancia:

- a) *Crear oportunidades*. Significa generar más y mejores puestos de trabajo y facilitar la movilidad; garantizar que todos tengan la oportunidad de desarrollar su potencial; eliminar las discriminaciones directas e indirectas; luchar contra el racismo y la xenofobia.
- b) *Proporcionar acceso*. No se pueden garantizar las oportunidades sin mejorar el acceso para las personas más desfavorecidas. Todos los ciudadanos deben tener acceso a una educación, una protección social, una atención sanitaria y unos servicios de alta calidad que pueden ayudar a superar las desigualdades respecto al punto de partida y les permitan disfrutar de una vida más larga y saludable.
- c) *Demostrar solidaridad*. Los europeos tienen en común un compromiso con la solidaridad social: entre generaciones y regiones, entre los

más acomodados y los más modestos y entre los Estados miembros más ricos y los menos ricos. La igualdad real de oportunidades depende tanto del acceso como de la solidaridad. La solidaridad significa acción para ayudar a los desfavorecidos, estimular la inclusión y la integración social, la participación y el diálogo, y luchar contra la pobreza.

Los *ámbitos de acción prioritarios* que establece la Agenda Social son los siguientes:

- a) *Infancia y juventud*. Es preciso actuar para romper el círculo vicioso de la pobreza infantil, unos estilos de vida poco saludables, el fracaso escolar y la exclusión social de los niños. Deben abordarse los problemas del elevado desempleo juvenil, el exceso de alumnos que abandonan prematuramente el sistema educativo así como la inseguridad en el empleo y las desigualdades salariales relativas a que se enfrentan los jóvenes. La Unión Europea puede ayudar a abordar los problemas específicos a que se enfrentan actualmente los jóvenes, como el acceso a la educación y la formación, el mercado de trabajo, la vivienda y la financiación.
- b) *Más y mejores puestos de trabajo*. Una de las mayores contribuciones al bienestar que puede hacer la Unión Europea es estimular el crecimiento y el empleo, ya que una economía sana es la base de la prosperidad, y la mejor forma de escapar de la pobreza es un puesto de trabajo.
- c) *Movilidad*. La Unión Europea debe mantener su acción a favor de la movilidad de los trabajadores, a fin de proteger los derechos sociales y las condiciones laborales de estos trabajadores. Asimismo, debe apoyar la movilidad de estudiantes y jóvenes a través de programas europeos transnacionales, como el Programa Erasmus, y seguir desarrollando la libre circulación de conocimientos, promoviendo la movilidad de investigadores y jóvenes empresarios.
- d) *Una vida más larga y saludable*. Deben evaluarse las reformas de asistencia sanitaria y pensiones que sean necesarias para satisfacer las necesidades de una población en proceso de envejecimiento, al mismo tiempo que se garantiza la continuidad de la financiación pública. La pobreza, el desempleo, los bajos niveles de educación, los riesgos genéticos y la discapacidad tienen relación con un peor estado de salud.

- e) *Lucha contra la pobreza y la exclusión social.* El 16% de la población de la Unión Europea corre el riesgo de caer en la pobreza. Ésta afecta en particular a los desempleados, las personas con discapacidad y las personas mayores; las mujeres presentan un riesgo desproporcionadamente alto. La Unión Europea ha de ayudar a coordinar los esfuerzos para promover la inclusión y los servicios sociales de interés general.
- f) *Lucha contra la discriminación.* La Agenda Social Renovada propone la elaboración de una directiva para luchar contra la discriminación por motivos de religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, que se añada a las disposiciones existentes al respecto.
- g) *Promoción de los derechos sociales en el mundo.* La Comisión continuará su cooperación con los países candidatos y candidatos potenciales en los ámbitos sociales y ámbitos relacionados. Contribuirá a los esfuerzos internacionales para promover la dimensión social de la globalización.

Las medidas para avanzar en la consecución de los objetivos y acciones antes citados son responsabilidad fundamental de los Estados miembros, a nivel nacional, regional y local. La Unión Europea ha de complementar su acción con pleno respeto a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Cuenta, al respecto con los siguientes *instrumentos*, que cita la Agenda Social Renovada:

- a) *Medidas legislativas.* La Unión Europea ya ha puesto en marcha un marco legislativo sólido para el bienestar de los europeos, estableciendo y consolidando sus derechos como ciudadanos, consumidores y trabajadores en muchos ámbitos, incluidas la movilidad, la salud y la seguridad, la seguridad social, las condiciones de trabajo, la información y la consulta, la igualdad entre hombres y mujeres, y la no discriminación. La legislación vigente deberá actualizarse y racionalizarse a la vista de las cuestiones que surjan.
- b) *Diálogo social.* Constituye una de las piedras angulares del modelo social europeo, desempeña un papel fundamental en la elaboración de las políticas de la Unión Europea. El derecho de los interlocutores sociales a ser consultados antes de cualquier iniciativa de la Comisión en materia de empleo o de asuntos sociales, consagrado por el Tratado de la Comunidad Europea, ha tenido numerosos re-

sultados positivos. La Unión Europea seguirá facilitando el diálogo social, incluso a nivel sectorial/industrial, así como la aplicación de acuerdos marco europeos por los interlocutores sociales nacionales.

- c) *Método abierto de coordinación*. Los métodos abiertos de coordinación (MAC) son fundamentales para la Agenda Social de la Unión Europea, ya que han ayudado a los Estados miembros a desarrollar una visión compartida de los retos sociales, han favorecido la voluntad de cooperar y aprender de las prácticas de los demás, han creado un nuevo dinamismo para promover y aplicar reformas, y han fomentado la elaboración de políticas más basadas en el conocimiento, orientadas a la apertura, la transparencia y la participación. El MAC en materia de educación y formación, iniciado en 2002, ha proporcionado un valioso apoyo a los Estados miembros en la elaboración de sus políticas y estrategias de aprendizaje permanente. Los resultados del Método Abierto de Coordinación en materia de Protección Social e Inclusión Social, en ámbitos que van más allá de las competencias comunitarias directas (como las pensiones, las prestaciones familiares y por discapacidad, la asistencia sanitaria y los cuidados de larga duración) ponen de manifiesto que este proceso es un complemento esencial para la legislación de la Unión Europea. Los objetivos y los indicadores cuantificados han demostrado ser imprescindibles para impulsar los avances a nivel de la Unión Europea y a nivel nacional y para hacer un seguimiento de los mismos. Por esta razón se propone *reforzar y aprovechar todo el potencial del MAC social*.
- d) *Medidas financieras*. Principalmente son el Fondo Social Europeo (FSE) y el Programa 2007-2013 sobre el empleo y la solidaridad social (Progress).

La propia Agenda Social Renovada establece, en su conclusión, que será revisada, junto con la Estrategia de Lisboa, para después de 2010.

5.3. El Método abierto de coordinación social reforzado (2008)

El MAC social de 2005 (*supra*, epígrafe 4.7) venía dando buenos resultados como método de política social europea. El informe conjunto de 2008, centrado en la pobreza infantil, el acceso a la asistencia sanitaria, la evolu-

ción de las necesidades en cuidados de larga duración, la prolongación de la vida profesional y las pensiones privadas, había confirmado la riqueza del nuevo planteamiento. Su experiencia de aplicación, sin embargo, puso de manifiesto la necesidad de reforzar el método, sobre todo con vistas a *mejorar la realización de los objetivos comunes fijados*. En efecto, el 16% de los ciudadanos de la Unión Europea (es decir, 78 millones de personas) corría riesgo de pobreza. Los niños, en particular, estaban expuestos a un riesgo aún mayor, el 19%. Las reformas de las pensiones no habían conjurado el riesgo de prestaciones inadecuadas para las generaciones futuras, al tiempo que persistían las desigualdades en materia de salud (menor esperanza de vida, peor situación sanitaria entre los grupos desfavorecidos). Así pues, se elabora este nuevo documento con la finalidad de *reforzar el MAC social* y como consecuencia de la aprobación de la Agenda Social Renovada (*supra*, epígrafe 5.2) (Comisión de las Comunidades Europeas, 2008b).

En este MAC social reforzado los *objetivos comunes* son prácticamente los mismos que en el MAC social simplificado de 2005. Quizá lo más característico haya sido la incorporación de *indicadores globales* para el seguimiento del MAC social. Se transcriben algunos de ellos, los relativos a la inclusión social y erradicación de la pobreza, en el epígrafe 3.2 del capítulo 9.

5.4. Estrategia Europa 2020 (2010)

Esta Estrategia no constituye una mera renovación o actualización de otras anteriores. Surge como consecuencia de la profunda crisis financiera mundial y europea. Según se dice al comienzo de la propia Estrategia:

«Europa se enfrenta a un momento de transformación. La crisis ha echado por tierra años de progreso económico y social y expuesto las debilidades estructurales de la economía europea. Mientras tanto, el mundo se mueve con rapidez y los retos a largo plazo (mundialización, presión sobre los recursos, envejecimiento) se intensifican. La UE debe tomar en sus manos su propio futuro. Necesitamos una estrategia que nos ayude a salir fortalecidos de la crisis y convierta a la UE en una economía inteligente, sostenible e integradora que disfrute de altos niveles de empleo, de productividad y de cohesión social» (Comisión Europea, 2010). La Estrategia fue *adoptada formalmente por el Consejo Europeo de 17 de junio de 2010* (Consejo Europeo, 2010b).

La Estrategia Europa 2020 propone *tres prioridades* que se refuerzan mutuamente:

- Crecimiento inteligente*: desarrollo de una economía basada en el conocimiento y la innovación.
- Crecimiento sostenible*: promoción de una economía que haga un uso más eficaz de los recursos, que sea más verde y competitiva.
- Crecimiento integrador*: fomento de una economía con alto nivel de empleo que tenga cohesión social y territorial.

La Comisión propone varios *objetivos principales* de la Unión Europea. Los más directamente relacionados con la política social son:

- El 75% de la población de entre 20 y 64 años debería estar empleada.
- El porcentaje de abandono escolar debería ser inferior al 10% y al menos el 40% de la generación más joven debería tener estudios superiores completos.
- El riesgo de pobreza debería amenazar a 20 millones de personas menos.

Asimismo, la Comisión propone *siete iniciativas* emblemáticas para catalizar los avances en cada tema prioritario. Las que guardan relación más estrecha con la política social son estas dos:

- Juventud en movimiento*, para mejorar los resultados de los sistemas educativos y facilitar la entrada de los jóvenes en el mercado de trabajo.
- Plataforma europea contra la pobreza*, para garantizar la cohesión social y territorial, de tal forma que los beneficios del crecimiento y del empleo sean ampliamente compartidos y las personas que sufren de pobreza y exclusión social puedan vivir dignamente y tomar parte activa en la sociedad.

Por lo que se refiere a la Iniciativa emblemática *Plataforma europea contra la pobreza*, el presente documento establece que la *Comisión* ha de realizar lo siguiente:

- Aumentar la conciencia y *reconocer los derechos fundamentales* de las personas que sufren de pobreza y exclusión social, permitiéndoles vivir con dignidad y participar activamente en la sociedad.

- Transformar el método abierto de coordinación sobre exclusión social y protección social en una plataforma de cooperación, evaluación entre homólogos e intercambio de buenas prácticas y en un instrumento para estimular el compromiso de las partes públicas y privadas en pro de reducir la exclusión social.
- Concebir y aplicar programas de promoción de la innovación social para *los más vulnerables*, en particular facilitando una educación innovadora, formación y oportunidades de empleo para las comunidades más desasistidas, luchar contra la discriminación (por ejemplo, de los discapacitados) y desarrollar una nueva agenda para la integración de los inmigrantes con el fin de que puedan explotar plenamente su potencial.
- Evaluar la adecuación y viabilidad de los *sistemas de protección social y de pensiones* y estudiar los medios de garantizar un mejor acceso a los sistemas sanitarios.

Por su parte, y en su respectivo nivel, los *Estados miembros* necesitarán abordar estas medidas:

- Promover la *responsabilidad colectiva e individual* compartida en la lucha contra la pobreza y la exclusión social.
- Definir y aplicar medidas adaptadas a las circunstancias específicas de *grupos que presentan riesgos particulares* (por ejemplo, familias monoparentales, ancianas, minorías, pueblo romaní, discapacitados y personas sin hogar).
- Desplegar completamente sus *sistemas de seguridad social y de pensiones* para asegurar un apoyo adecuado a las rentas y el acceso a la atención sanitaria.

La Estrategia abordará la necesidad de una gobernanza económica más fuerte para obtener resultados. Europa 2020 se basará en *dos pilares*: el *enfoque temático* ya señalado, que combina prioridades y objetivos principales; e *informes nacionales*, que ayudarán a los Estados miembros a desarrollar sus estrategias para volver a un crecimiento y unas finanzas públicas sostenibles. En la Unión Europea se adoptarán directrices integradas para cubrir el ámbito de aplicación de las prioridades y objetivos de la Unión. Y se harán recomendaciones específicas a los Estados miembros, pudien-

do emitirse advertencias políticas en caso de respuesta inadecuada. El Consejo Europeo tendrá plena potestad para la nueva Estrategia y constituirá la pieza central del dispositivo. La Comisión supervisará los avances hacia los objetivos, facilitará el intercambio político y hará las propuestas necesarias para orientar la acción y promover las iniciativas emblemáticas de la Unión Europea. El Parlamento Europeo será la fuerza motriz que movilice a los ciudadanos y actuará como colegislador en iniciativas clave. Este enfoque de colaboración debería extenderse a los comités de la Unión Europea, los parlamentos nacionales y las autoridades nacionales, regionales y locales, los interlocutores sociales, las partes interesadas y las organizaciones sociales.

CONCLUSIÓN

Han pasado más de sesenta años desde que unos políticos clarividentes dieran el primer paso para la construcción de una realidad jurídica transnacional, hoy llamada Unión Europea. Se comenzó buscando la articulación de un mercado común de seis países europeos y, progresivamente, se fue ampliando a otros hasta completar los veintisiete que la componen en la actualidad. A lo largo de estos años ni las instituciones, ni las competencias de éstas, ni las políticas, ni las áreas de acción han sido las mismas. Se han mantenido los principios constitutivos esenciales de libertad de circulación de personas, mercancías, servicios y capitales. Y lo que comenzó siendo una unión política se ha convertido también en unión monetaria.

En las páginas anteriores se ha intentado exponer cómo la Comunidad Europea nace pretendiendo, de manera preferente, una política económica común en torno a la unidad de mercado. Progresivamente irá dando paso al establecimiento de una política social asociada a la económica. Política social que se vertebra de modo particular en torno a una política de empleo, pero que contempla también la seguridad social de los trabajadores, la equiparación de oportunidades entre hombres y mujeres, la lucha contra la discriminación, la educación, la protección de la salud, la atención a los grupos más vulnerables, los servicios sociales de interés general y la lucha contra la pobreza y la exclusión social. Dicho en otras palabras: la política social de la UE se ha venido desarrollando desde el Tratado de Roma en 1957 hasta la actualidad, de un modo más o menos intenso, en torno a una serie de factores: regulación del mercado y condiciones de trabajo, es-